

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

JUCIARA RAMOS CORDEIRO

**NA TEIA DA CONTRADIÇÃO: O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE
NA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA**

**DEPTO. SERVIÇO SOCIAL
DEFENDIDO E APROVADO**

EM: / /


Rosana Maria Gaio
Depto de Serviço Social / CSE

FLORIANÓPOLIS

2008/1

JUCIARA RAMOS CORDEIRO

**NA TEIA DA CONTRADIÇÃO: O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE
NA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de
Serviço Social da Universidade
Federal de Santa Catarina, como
requisito parcial para a obtenção do
título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a Dr^a Ana Maria
Baima Cartaxo

FLORIANÓPOLIS

2008/1

JUCIARA RAMOS CORDEIRO

**NA TEIA DA CONTRADIÇÃO: O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE
NA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao processo de avaliação pela banca examinadora e julgado adequado para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social

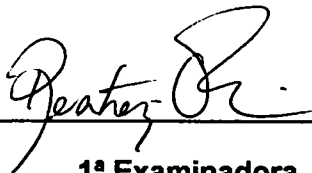
BANCA EXAMINADORA:



Orientadora

Profª. Drª. Ana Maria Baima Cartaxo

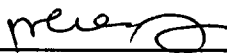
Universidade Federal de Santa Catarina



1ª Examinadora

Profª. Drª. Beatriz Augusto de Paiva

Universidade Federal de Santa Catarina



2ª Examinadora

Profª. Drª. Maria Teresa dos Santos

Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

*Quero, um dia, dizer às pessoas que nada foi em vão...
Que o amor existe, que vale a pena se doar às amizades e às pessoas,
que a vida é bela sim e que eu sempre dei o melhor de mim...
e que valeu a pena.
(Mário Quintana)*

Minha trajetória acadêmica não seria a mesma sem pessoas especiais, que completaram e seguem completando todos os meus dias...

Os meus pais pelo esforço desmedido e apoio incondicional, sempre incentivando meus estudos e impulsionando os meus sonhos. Um carinho em forma de doação...

As minhas irmãs pelo doce afago nos momentos de aflição. Cada uma tem em si um pouco do que eu queria ter e, cada dia descubro mais do jeito especial que cada uma tem de ser. Obrigada pelo cuidado, pelo exemplo e pela emoção...

As mulheres *adultas, maduras e modernas* da minha vida: Nari, Danetti, Mimi, Dil, Edi, Ruth e Lia. Pelos momentos únicos, intensos, perfeitos... as manhãs preguiçosas, as tardes de verão, as noites faceiras e as madrugadas de alento. Com vocês quero dividir a eternidade...

Os amigos que sempre estavam por perto quando precisei e aqueles que, mesmo distantes, estiveram comigo em pensamento...

Os amigos do CALISS pela luta compartilhada, pelas incertezas do combate e pela graça da vitória. Vocês são parte de mim e o meu desejo mais puro de transformar... Da mesma forma, os amigos do movimento estudantil da UFSC, por dividirem pão, suor e lágrimas na defesa da universidade pública...

Os amigos, Débora, Dilton e Juliana, pelo conforto em meio à turbulência e a todos os companheiros de trabalho do SEaD. Meus dias não seriam os mesmos sem vocês...

A minha orientadora Ana Maria, pela razão mais sublime: contigo aprendi a trilhar meu caminho profissional... obrigada pelos ensinamentos e pelo carinho em todos esses anos de aprendizado...

A Cris, minha supervisora de estágio, pelo companheirismo e cumplicidade que se refletem no seu jeito terno de ser. Se eu pudesse

mensurar o quanto aprendi contigo... tenho saudades de dividir minhas tardes com você...

Os profissionais e amigos que fizeram a diferença durante o percurso acadêmico: Beth, Luiza, Ana Cláudia, Rosilda, Goretti, Agda, Bea, Neuza, Nilza, Hilda, Gi, Pati, Karine, Vera; e no DSS: Maria Teresa, Bia, Claudia, Simone e com um carinho especial, a Rosana Gaio. Simplesmente por fazerem diferença...

Os momentos mais importantes dessa caminhada, eu dividi com vocês...

Obrigada pelas memórias...

*"Mas é nelas (bocas e mãos,
sonhos, greves e denúncias)
que te vejo pulsando,
mundo novo,
ainda que em estado de
soluções e esperanças"*

(Ferreira Gullar)

RESUMO

CORDEIRO, Juciara Ramos. Na teia da contradição: o princípio da universalidade na política previdenciária brasileira. 76f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso resulta de uma análise de como se fundamenta o princípio da universalidade na política previdenciária desde a concepção de Seguridade Social – surgida com a Constituição Federal de 1988 – até as transformações empreendidas pelas contra-reformas da Previdência Social Brasileira nas décadas de 90 e 2000, a fim de compreender o caráter contraditório que perpassa esse princípio, ou seja, a relação entre a universalidade e a contributividade dessa política no modo de produção capitalista. Dado o papel que o Estado Moderno assume no capitalismo, este estabeleceu os marcos estruturais das políticas sociais e das categorias centrais para a análise da proteção social, nos diversos sistemas políticos que se configuraram desde seu surgimento. Assim sendo, é imprescindível fomentar os debates acerca dessas estruturas nas políticas de proteção social para analisarmos o terreno no qual o assistente social vai intervir e no qual a luta de classes se concentra. Metodologicamente, a investigação que se desenvolveu versou numa aproximação de análise com o método histórico-dialético, partindo do fundamento filosófico da categoria universalidade, para em seguida, compreender como esta se fundamenta na política previdenciária, no momento histórico em que esta última se inscreve. Para tanto, o procedimento para o levantamento dos dados foi a pesquisa bibliográfica e documental, por serem importantes instrumentos empíricos para apreender a processualidade histórica do objeto, permitindo compreender a realidade aparente e compará-la à realidade concreta. De modo geral o estudo permite concluir que o princípio da universalidade, existente nas políticas de proteção social brasileira, não tem como finalidade garantir uma igualdade concreta na efetivação do direito, à medida que não considera as desigualdades econômicas como entrave para a concretização de tais direitos, ou seja, ao passo que apenas garante a igualdade de concorrência não preconiza a universalidade em sua essência, tampouco, busca a emancipação humana. A intencionalidade no presente trabalho, não foi a de esgotar o debate acerca da temática “universalidade na política previdenciária”, mas delimitar introdutoriamente mecanismos de discussão sobre essa política na atualidade e diagnosticar o terreno no qual se firmam os entraves da luta profissional rumo a uma nova ordem societária.

Palavras-chave: Universalidade; Previdência Social; Contra-Reformas

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CF88	Constituição Federal de 1988
EC	Emenda Constitucional
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNPS	Fórum Nacional da Previdência Social
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IPEA	Instituto de Planejamento Econômico e Social
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIS	Programa de Integração Social
PND II	Plano Nacional de Desenvolvimento II
PT	Partido dos Trabalhadores
RGPS	Regime Geral da Previdência Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. O PRINCÍPIO FILOSÓFICO DA CATEGORIA UNIVERSALIDADE	14
2.1. O SURGIMENTO DO ESTADO MODERNO.....	14
2.1.1. O Contratualismo e a concepção liberal de Estado	16
2.1.2. O contratualismo de Rousseau e a concepção democrático-burguesa de Estado	20
2.1.3. Concepção marxista de Estado: a crítica ao Estado Burguês	24
2.2. A DEMOCRACIA DO ESTADO BURGUÊS: AS ORIGENS DA CATEGORIA UNIVERSALIDADE	29
3. O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE NA SEGURIDADE SOCIAL E NA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA	34
3.1. AS DETERMINAÇÕES DA POLÍTICA SOCIAL NO ESTADO BURGUÊS.....	34
3.2. A PREVIDÊNCIA COMO SEGURO SOCIAL.....	41
3.3. A PREVIDÊNCIA NO BRASIL E SUA INSERÇÃO NA SEGURIDADE SOCIAL.....	45
3.4. A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A CONSOLIDAÇÃO DA CATEGORIA UNIVERSALIDADE	50
3.5. A POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA E A SEGURIDADE SOCIAL: A CONTRADIÇÃO ENTRE CONTRIBUTIVIDADE X UNIVERSALIDADE	54
4. NO CENTRO DO DESMONTE: A CATEGORIA UNIVERSALIDADE E AS CONTRA-REFORMAS DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA NOS ANOS 1990 E 2000..	56
4.1. OS PRIMEIROS ANOS DE DESMONTE: A CONJUNTURA DOS ANOS 1990.....	56
4.2. A CONTRA-REFORMAS DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA NO GOVERNO DE FHC.....	59
4.3. O GOVERNO LULA E UMA NOVA CONTRA-REFORMA DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA	62
4.3.1. A Previdência Social no segundo mandato do Governo Lula: o PAC e o Fórum Nacional da Previdência Social	66

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS68

REFERÊNCIAS.....73

1. INTRODUÇÃO

A conjuntura brasileira nas últimas décadas, marcada pelo desmonte do sistema de proteção social pela via das contra-reformas de Estado, aponta desafios mais complexos para a luta em prol da emancipação humana, à medida que afasta cada vez mais a possibilidade do alcance de uma universalidade concreta.

A constituição do Estado Moderno estabeleceu os marcos estruturais das políticas sociais e das categorias centrais para a análise da proteção social, nos diversos sistemas políticos que se configuraram desde seu surgimento. Assim sendo, é imprescindível fomentar o debate acerca dessas estruturas nas políticas de proteção social para analisarmos o terreno no qual o assistente social vai intervir e no qual a luta de classes se concentra.

Nesta esteira, levando em conta o compromisso do serviço social com a emancipação humana, é primordial investigarmos radicalmente as concepções que sedimentam as bases filosóficas das políticas de proteção social: a democracia e a igualdade, e que fundamentam a categoria universalidade no âmbito do Estado Burguês, para que assim, ao analisarmos as determinações sócio-históricas que configuram a política previdenciária, poderemos compreender as contradições que se manifestam na efetivação da universalidade do direito.

Considerando as particularidades que a política previdenciária adquire ao longo da sua evolução, é necessário empreendermos esforços teóricos com o intuito de desvendar a aparência da realidade inscrita e a essência concreta desta, como política social inserida no modo de produção capitalista.

Face ao exposto, o presente Trabalho de Conclusão de Curso objetiva analisar como se fundamenta o princípio da universalidade na política previdenciária a partir da concepção de Seguridade Social – surgida com a Constituição Federal de 1988 – até as transformações empreendidas pelas Contra-Reformas da Previdência Social Brasileira nas décadas de 1990 e 2000.

Esta discussão se situa no âmbito do atual Estado Democrático de Direito considerando inicialmente as concepções de democracia e igualdade que fundamentam filosoficamente a categoria universalidade no surgimento do Estado Moderno.

Metodologicamente, a investigação que se desenvolveu versou numa aproximação de análise com o método histórico-dialético, partindo do fundamento filosófico da categoria universalidade, para em seguida, compreender como esta se fundamenta na política previdenciária, no momento histórico em que esta última se inscreve. Para tanto, o procedimento para o levantamento dos dados foi a pesquisa bibliográfica e documental, por serem importantes instrumentos empíricos para apreender a processualidade histórica do objeto, permitindo compreender a realidade aparente e compará-la à realidade concreta.

Nesse sentido, a proposta do método constou em estabelecer os elementos determinantes de um dado conjunto que integra o todo e depois retornar as questões colocadas e analisá-las dentro do marco histórico-social para enfim determinar a síntese das diversas determinações que resultaram da investigação (MARX, 1983).

Desta forma, pretendeu-se investigar no primeiro momento, as determinações do Estado Moderno nas concepções de democracia e igualdade visando compreender os fundamentos filosóficos da categoria universalidade no atual Estado Democrático de Direito, consolidado no Brasil com a Constituição Federal de 1988. Para tanto, foi indispensável contrapormos as duas principais vertentes que teorizam sobre a gênese do Estado Moderno: a vertente contratualista e a vertente marxista. Na análise da teoria contratualista, foram utilizados principalmente os fundamentos analíticos de Ribeiro, Vieira, Locke e Rousseau e nas análises da vertente marxista, contribuíram para a discussão os fundamentos de Marx, Engels, Carnoy, Lênin, Simionatto e Coutinho.

Na esteira desta discussão, remetemos nossa análise na segunda seção à política previdenciária, com o objetivo de apreendermos os mecanismos de proteção: seguro e seguridade, determinados pela política social no modo de produção capitalista. Dentre as análises que serão utilizadas para explicar tal percurso, destacam-se Faleiros, Netto, Behring e Boschetti, Teixeira e Cartaxo. Outros autores foram importantes para o aprimoramento da análise.

A última seção constou da análise dos processos de contra-reformas empreendidos na política previdenciária brasileira sob a ótica do modelo neoliberal de Estado, para finalmente entendermos de que maneira esses processos afastam cada vez mais o horizonte da igualdade concreta e da universalidade no modo de produção capitalista. Nessa etapa, serão adotadas as contribuições de Costa,

Marques e Mendes, Cartaxo e Boito Jr, bem como outros autores que já analisaram a respectiva conjuntura.

Esse Trabalho de Conclusão de Curso atende ainda a uma hipótese fundamental: a categoria *universalidade*, que caracteriza o sistema de seguridade social desde a Constituição Federal de 1988 e permeia a política previdenciária, não pode ser considerada uma universalidade concreta, no escopo do Estado Moderno e diante das contra-reformas empreendidas na Previdência Social brasileira nas décadas de 1990 e 2000.

Vale considerar que a aproximação com o tema surgiu a partir da nossa inserção na pesquisa "A Reforma da Previdência Social Brasileira na década de 2000: ruptura ou continuísmo?"¹, quando observamos que a política previdenciária apresenta ímpar relevância econômica, política e social na sociedade capitalista. Ainda, como está diretamente ligada a condição dos sujeitos enquanto trabalhadores assalariados, mostrou-se importante tema de investigação dada a conjuntura atual de desmonte das políticas sociais e precarização do mundo do trabalho.

¹ Pesquisa em andamento, realizada sob orientação da Prof^a. Dr^a. Ana Maria Baima Cartaxo, no Departamento de Serviço Social, Centro Sócio Econômico, na Universidade Federal de Santa Catarina.

2. O PRINCÍPIO FILOSÓFICO DA CATEGORIA UNIVERSALIDADE

Se o método marxiano nos indica que “o concreto é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações, logo, a unidade da diversidade” (MARX, 1983, p. 218) é necessário então que, inicialmente, analisemos as teorias sobre a gênese do Estado Moderno. Tal sistemática permite compreendermos o surgimento do conceito de democracia predominante no sistema vigente, para em seguida, podermos explicitar como os determinantes sócio-históricos que caracterizam o estado democrático de direito influenciam na construção da categoria universalidade, bem como nas suas manifestações no sistema de proteção social nos dias atuais.

2.1.O SURGIMENTO DO ESTADO MODERNO

As transformações sociais e econômicas que sinalizam a passagem da Idade Média para a Idade Moderna no século XVI, e a constituição do capitalismo mercantil a partir do século XV, dão início ao chamado Estado Moderno², inicialmente na França, Inglaterra e a Espanha e, posteriormente, em outros países europeus. Dentre essas transformações, podemos destacar as “modificações nas relações de produção, diante das novas exigências de produção dos valores e de intercâmbio de mercadorias” (FALEIROS, 2000, p. 12) e o questionamento acerca da lei divina como fundamento das hierarquias políticas. Dentre as razões para essas transformações destacamos a fome, as epidemias e a guerra que assolaram a Europa no fim do século XV.

Nesse sentido, Hobsbawn (1979) tece considerações acerca dessa fase, destacando que a crise feudal teve origem na época em que não haviam novas terras a serem ocupadas, fazendo com que a produção não crescesse – haja vista que no sistema feudal uma maior produção significava agregar novas terras. A estagnação das técnicas agrícolas, somada ao crescimento demográfico, gerou um enorme desequilíbrio entre a produção e o consumo. A falta de alimentos fez com que o solo fosse mais utilizado, comprometendo ainda mais sua produtividade e

2 Expressão utilizada para conceituar o Estado que surge na transição do feudalismo para o capitalismo.

agravando a escassez de alimentos. Além disso, a epidemia da Peste Negra e as constantes guerras deixaram um saldo de milhares de mortos e uma destruição sem precedentes nos territórios europeus.

Já o início do século XVII marcou uma nova fase do processo histórico da Europa Ocidental. Com a decadência da economia feudalista, estruturou-se uma nova ordem sócio-econômica - o capitalismo comercial, na qual a nobreza mantinha as *aparências* de poder devido as suas terras e títulos. Mesmo com dificuldades financeiras, continuavam ostentando sua posição e buscando impor-se segundo as novas regras da economia. De outro lado, a burguesia, mesmo com o próspero comércio, não conseguia constituir-se em classe dominante junto à aristocracia. (HOBSBAWN, 1979)

É neste contexto político e econômico que surge o Estado Moderno. Essa concepção de Estado que se desenvolve historicamente, ao longo das décadas que seguem, em alguma medida delimita as formas de organização e percepção do poder na sociedade. Neste sentido, tornou-se objeto de estudo de muitos pensadores e, muitas vezes, ponto de partida para diversas concepções teóricas, como veremos mais adiante.

Na presente seção, destacaremos duas principais vertentes que buscam explicar a constituição do Estado Moderno: 1) a contratualista e 2) a marxista. A primeira vertente compreende o surgimento do Estado Moderno a partir da transição do estado de natureza para o estado civil através de um contrato, defendendo a neutralidade dessa nova forma de organização e seu objetivo central: proporcionar o bem comum por estar acima dos interesses das classes sociais. Nesta vertente destacaremos a concepção liberal e a concepção democrático-burguesa de Estado que, apesar de apresentarem elementos diversos em suas análises, delimitam as bases dos sistemas políticos existentes do Estado Burguês na atualidade.

A segunda vertente, de enfoque marxista, fundamenta-se na existência de uma sociedade de classes onde os interesses são antagônicos, o que inviabiliza a realização do bem comum e a neutralidade do Estado, ou seja, entende-o como uma instituição política controlada por uma determinada classe social, a dominante, e que representa a afirmação dos interesses da mesma sobre o conjunto da sociedade, embora sob a roupagem de representação dos interesses universais de toda sociedade. Com a concepção marxista, surge uma visão crítica do Estado, a crítica ao Estado Burguês.

2.1.1. O Contratualismo e a concepção liberal de Estado

Entre os séculos XVI e XVIII, o jusnaturalismo (também conhecido como *teoria dos direitos naturais*) surge como doutrina que trata de compreender na natureza humana a existência de direitos inatos ao homem. Isso despertou na classe burguesa emergente a busca pelo respeito por parte da autoridade política, ou seja, os conceitos decorrentes dessa doutrina tornaram-se exigências dirigidas contra o poder absoluto do Estado.

O Estado no Absolutismo se assenta na doutrina da monarquia divina, respaldada no direito natural. Os teóricos do absolutismo explicavam a soberania do monarca como direito divino, ou seja, “a legitimidade dos atos do soberano estava amparada na atribuição a ele conferida de encarnar e representar no plano terreno a força metafísica” (BUSSINGER, 1997, p.11).

Nesse contexto, a classe burguesa em ascensão era quem detinha o poder econômico, enquanto que o poder político estava sob o domínio da realeza e da nobreza. Era primordial, no entanto, evitar a intervenção dos senhores feudais nas estruturas econômicas da época, garantindo a liberdade individual para a expansão dos seus empreendimentos e a obtenção do lucro. Assim sendo, da luta entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do monarca, desenvolve-se a primeira concepção de Estado como uma nova forma de legitimação de poder. Essa legitimação do poder, antes focalizada no poder divino, passa agora a outro elemento legitimador: o cidadão.

Do mesmo modo, o Contratualismo, trata de explicar como se fundamentará essa nova legitimação do poder com a constituição de um ente organizativo e soberano. A idéia de *contrato* explicará a organização civil de forma distinta, através de um pacto que sinaliza a passagem do estado de natureza para o estado civil. Segundo Vieira (1997), o modelo contratualista, essencialmente, busca o consenso como a base do poder político, fundando assim o poder soberano.

O mesmo autor destaca que,

O Estado apresenta-se como máquina, como produto artificial em oposição à concepção orgânica de sociedade, baseada nas castas, hegemônica na Idade Média, onde a participação do indivíduo na sociedade, seu peso e seu valor, só era considerado enquanto membro de uma classe ou estamento social do qual participava. (VIEIRA, 1997, p.16)

Assim, o jusnaturalismo e o contratualismo³ “constituíram-se em diretrizes teóricas fundamentais ao pensamento filosófico moderno.” (BUSSINGER, 1997, p.12). A partir desses pressupostos surgem os fundamentos da teoria moderna de Estado.

Bobbio (1988) evidencia a junção dessas duas correntes de pensamento no surgimento do Estado Moderno,

O que une a doutrina dos direitos do homem e o contratualismo é a comum concepção individualista da sociedade, a concepção segundo a qual primeiro existe o indivíduo singular com seus interesses e com suas carências, que tomam a forma de direito em virtude da assunção de uma hipotética lei de natureza, e depois de sociedade. (BOBBIO, 1988, pg.15)

Diante disso, o primeiro a elaborar uma teoria baseada no contrato social foi Thomas Hobbes. Outros autores, como Locke e Rousseau partiram de premissas diferentes das de Hobbes na sua argumentação contratualista, porém partilham alguns pressupostos e uma estrutura argumentativa comum, que constitui a gênese de todas as formas de contratualismo.

O pensamento de Hobbes é elaborado na fase inicial do capitalismo na Inglaterra. Afirmava que os homens, no estado de natureza, viviam sem poder ou organização, em liberdade e igualdade, condição esta que poderia aprisionar-los a uma guerra sem fim e, conseqüentemente, a autodestruição. Eram movidos pelo desejo e pelo egoísmo⁴. Desse modo, segundo o autor, emerge a necessidade de um contrato reconhecido socialmente, que ao materializar uma instituição através de um pacto, estabeleceria regras para a convivência social, visando o bem geral. Diante de referido contrato todos os homens seriam impotentes, ou seja, o Estado constituiria um poder soberano: um Estado cujo exercício de poder é absoluto. “Para o filósofo inglês, por mais repressivo que seja o poder soberano, ele é menos prejudicial que a ausência de tal poder.” (LACERDA, 2000, p. 46)

Na análise de Ribeiro (1996), para Hobbes assim como para os demais autores de sua época, os homens não mudavam com o tempo, permanecendo os

3 Cabe destacar que no contratualismo o conceito de estado de natureza constitui elemento essencial, e as várias maneiras que é percebido pelos autores contratualistas está diretamente ligado com o projeto de sociedade civil que cada autor fundamenta.

4 Gruppi (1985) destaca a crítica de Rousseau à teoria hobbesiana de estado de natureza ao afirmar que “Hobbes não descreve a natureza do homem, mas sim os homens de sua época”. Segundo o autor, Hobbes identifica o surgimento da burguesia, da formação do mercado e, conseqüentemente, da luta e crueldade que os caracterizam.

mesmos em todas as fases da história tanto em sua dimensão biológica quanto espiritual.

A natureza fez os homens tão iguais, quanto às faculdades do corpo e do espírito, que, embora por vezes se encontre um homem manifestamente mais forte de corpo, ou de espírito mais vivo do que outro, mesmo assim, quando se considera tudo isso em conjunto, a diferença entre um e outro homem não é suficientemente considerável para que qualquer um possa com base nela reclamar qualquer benefício a que outro não possa também aspirar, tal como ele. (HOBBS, 1651 *apud* RIBEIRO, 1996, p.54-55)

Portanto, como os homens são iguais por natureza, e tendo em vista que é próprio do ser humano considerar a atitude do outro sem importância e menos válida do que a sua própria, não seria possível estabelecer um poder em que homens fossem controlados ou governados por si mesmos. Como os semelhantes compartilham uma essência, estaria configurado um estado de guerra entre todos, caracterizada por enfrentamentos constantes que acabariam em mortes.

Visando evitar esse contexto catastrófico, gerou-se então, a necessidade desse poder soberano. O Estado, que poderia ser composto por uma pessoa ou por um coletivo delas, seria o organizador e instituidor das relações que se estabelecem na sociedade. Nesta o poder físico seria suprimido pela força civilizatória e os interesses de indivíduos isolados não seriam considerados em virtude da vontade da maioria.

Dessa maneira, o soberano tem a função de proteger a vida de seus súditos, os mesmos que decidiram lhe conceder o poder absoluto sem questionar se tal poder é justo ou não, pois o soberano está acima do contrato social – firmado antes da escolha do mesmo.

Na análise de Ribeiro (1996), nenhuma outra teoria clássica conservou o *direito à vida* de uma maneira tão forte como foi tratada por Hobbes. Este assegurava a inimizabilidade dos homens que cometiam erros ou delitos contra os outros, já que o soberano não estava assegurado nas leis humanas de justiça e não havia diferenças entre condenar o culpado ou o inocente.

No entanto, o autor também chama a atenção de que o medo era o principal componente do Estado que Hobbes teorizou, pois este tinha poderes extremos e soberanos sobre todos os homens e não devia explicações sobre seus atos. Na argumentação do próprio Hobbes, o homem não deixaria de praticar violência e não abriria mão de seu estado de liberdade representado na natureza, se não temesse de forma extrema o soberano (RIBEIRO, 1996).

Dois apontamentos finais trazem a idéia de Hobbes sobre o contrato social. O primeiro é de que o próprio homem é autor de seus atos e de suas condições e arcará com as conseqüências dos mesmos; o segundo é sobre o conhecimento do homem, em relação a saber as condições de seus infortúnios e de como alcançar a paz e a prosperidade. Para Ribeiro (1996), esses são pressupostos que continuam a embasar as relações sociais e o pensamento sobre o poder na sociedade.

Outro teórico contratualista que se dedicou a formular sua concepção sobre o surgimento do Estado foi John Locke. Um dos propulsores da era moderna na medida em que cria as bases para a mais pura concepção de Estado Liberal conhecida na história do pensamento moderno. Para ele, um poder político só será legítimo se for a expressão dos consentimentos dos governados e que não se baseie na tradição ou na força (RIBEIRO, 1996).

O criador da concepção liberal de Estado vivenciou a transformação da Inglaterra em um império mercantil a partir da metade do século XVI. "Neste período a burguesia inglesa se sentia suficientemente fortalecida, não dependendo de governo forte para exercer sua supremacia sobre a nação" (VIEIRA, 1997, p.30).

Locke, assim como Hobbes, parte do estado de natureza para conceituar a constituição de um governo em que através de um pacto social ou contrato social os indivíduos chegassem ao seu estado civil. Este pacto social ultrapassa o estado de natureza, já que os indivíduos se predispõem a aceitar regras e níveis de convívio humano, dentro de uma organização estatal de poderes e através do respeito aos direitos individuais.

Entretanto, para ele, os indivíduos em estado de natureza são relativamente pacíficos, ao contrário da tese de Hobbes. Contudo, esses mesmos indivíduos não estão isentos de certos inconvenientes que podem surgir desse convívio, o que os leva a querer um ente que regule suas relações, caso contrário, os levaria ao estado de guerra. Sendo assim, instituem-se regras e contratos através de leis para o convívio social e a defesa dos interesses individuais. Essa legislação se basearia na proteção da propriedade privada e das comunidades contra invasões internas e externas (RIBEIRO, 1996).

Nesse sentido, o principal objetivo da união dos homens em sociedade, ou seja, a razão do contrato social, é a preservação da propriedade. O homem no estado de natureza se sentia livre e dono absoluto de si, tanto com relação a sua própria pessoa, quanto relativo às suas posses. Sendo dono de sua própria vida e

de seus bens, o homem não abdicaria dessa condição para se sujeitar a outro homem ou a qualquer forma de poder instituído por ele.

Assim, os homens se organizaram em comunidade para preservar esses bens da ação de terceiros ou de invasores que poderiam vir de longe. É a partir dessa premissa que o homem em conjunto com os outros decide “unir-se, para a mútua conservação da vida, da liberdade e dos bens a que chamo de *propriedade*” (LOCKE, 1978, p. 82, grifo nosso).

A preservação da propriedade privada torna-se a premissa mais importante da teoria de Estado desenvolvida por Locke e a principal razão na qual os homens unem-se em comunidade sob um governo.

Tendo a maioria, conforme mostramos, quando de início os homens se reúnem em sociedade, todo o poder da comunidade naturalmente em si, pode empregá-lo para fazer leis destinadas à comunidade de tempos em tempos, que se executam por meio de funcionários que ela própria nomeia: nesse caso, a forma de governo é uma perfeita democracia; ou então pode colocar o poder de fazer leis nas mãos de alguns homens escolhidos, seus herdeiros e sucessores. (LOCKE, 1978, p. 85)

A escolha da forma de governo seria ditada pelo *princípio da maioria*, porém respeitando os direitos da minoria, já que qualquer forma de governo teria que ter como finalidade a conservação da propriedade, fosse ele monárquico, oligárquico ou democrático.

Ainda para compor o governo, Locke indica a necessidade de criar um *poder legislativo*, através do qual a maioria pudesse controlar as ações dos outros poderes: o *poder executivo*, aquele exercido pelo príncipe; e o *poder federativo*, responsável pelas relações externas nas situações de guerra, paz, alianças e tratados. O primeiro, o *poder legislativo*, estaria dotado de superioridade sobre os demais poderes, sendo o *poder supremo*.

Vale destacar que as teorias de governo desenvolvidas por Locke são as bases do Estado liberal que se firmam até a contemporaneidade.

2.1.2. O contratualismo de Rousseau e a concepção democrático-burguesa de Estado

A análise a respeito da constituição do Estado por meio do contrato social é discutida também por Jean-Jacques Rousseau. Francês, ele vivenciou a enorme

contradição da França do século XVIII. “Se a burguesia assumia progressivamente o principal papel na economia francesa, a ideologia dominante ainda era ligada ao antigo regime, cujas instituições sociais e políticas eram remanescentes do feudalismo” (VIEIRA, 1997, p. 44). Diante desse quadro, as obras de Rousseau serviram como base para o processo de luta entre a burguesia e as instituições dominantes, que culminou com a Revolução Francesa de 1789.

Assim como Hobbes e Locke, Rousseau parte do estado de natureza para o estabelecimento de um contrato social e a constituição de um corpo político, no entanto, para ele as premissas são distintas. Em sua obra, o Discurso sobre a Origem e o Fundamento da Desigualdade entre os Homens, Rousseau (s/d) descreve um estado de natureza no qual os homens nascem bons e livres, vivem isolados, são tranquilos e movidos por poucas necessidades. São ligados apenas ao presente e por essa razão “sujeito a poucas paixões e bastando-se a si mesmo” (ROSSEAU, s/d, p. 54); porém são forçados a se desenvolver, já que apresentam algumas diferenças dos outros animais. Aqui intervém a sociedade, já que somente ela permite que se adquira a linguagem, as idéias, a consciência moral, enfim, a razão. No entanto a sociedade os corrompe, já que este processo foi feito ao acaso, sem princípios, sem reflexão, sem respeito pela ordem natural.

Nesta esteira, o resultado é um estado em que as necessidades do homem se multiplicam, e em que ele não as pode satisfazer sem o outro, razão pela qual se torna mais fraco, mais dividido, menos livre. Para sobreviver é preciso fazer-se aceitar, submeter-se ou impor-se, portanto preocupar-se com a opinião dos outros.

Como os homens não podem engendrar novas forças, mas apenas unir e dirigir as existentes, não tem meio de conservar-se senão formando, por agregação, um conjunto de forças que possa sobrepujar a resistência, aplicando-as a um só móvel e fazendo-as agir em comum acordo. [...] Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes. Esse é o problema fundamental cuja solução é fornecida pelo contrato social. (ROUSSEAU, 1989, p.19)

Para constituir o pacto social, Rousseau parte da possibilidade de uma troca em que após os homens terem cedido sua liberdade natural, ganhem a liberdade civil (NASCIMENTO, 1996), ou seja, o homem perde uma liberdade por certo ilimitada, mas ilusória e ganha a liberdade regulada, mas segura.

Para Rousseau o nascimento e a organização do Estado vinculam-se ao princípio da igualdade natural, a partir do qual a sociedade justa deverá ser dirigida por leis diretamente votadas pelos associados, por ato indelegável de vontade, que legitima o pacto social. O funcionamento dessa mesma sociedade dá-se também por conta de um poder - o governo, cuja tarefa deve restringir-se, sobretudo à execução da vontade geral. Neste contexto, o pacto social dará existência e vida ao corpo político e as leis darão o movimento e a vontade. Para Rousseau a lei é um ato onde a matéria sobre a qual se estatui é geral, como a vontade que a estatui. As leis são condições da associação civil (ROUSSEAU, 1989).

A passagem do estado de natureza ao estado civil produz no homem o instinto pela justiça: priva-se de muitas vantagens concedidas pela natureza, porém ganha outras de igual importância. Através do pacto social exposto, tem-se a garantia da conservação da liberdade original do indivíduo na nova natureza que se inicia no momento do contrato. Desta forma, Rousseau recusa-se a tratar separadamente a política e a moral, e visa investigar os fatores que se interpõem entre o indivíduo e a sua felicidade, a partir do postulado de que o homem, degradado em sua natureza pelo processo histórico de socialização, pode, em princípio, recuperar sua integridade essencial (ROUSSEAU, 1989).

É na sociedade das instituições civis que reside a crítica rousseauiana e o fundamento de sua teoria política. Entretanto, se com a razão o ser humano construiu uma civilização corrompida, é com a capacidade racional que a humanidade deverá encontrar suas soluções. Diante da constatação: "o primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: 'isto é meu' e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo foi o verdadeiro fundador da sociedade" (ROUSSEAU, s/d, p. 57) Rousseau encontra na desigualdade humana o principal problema da organização política.

Com o objetivo de construir um Estado que se oponha à sociedade civil corrompida pela desigualdade, ou seja, na defesa da liberdade e da igualdade, é o fim de todo o sistema legislativo em Rousseau: "o pacto social estabelece tal igualdade entre os cidadãos que todos eles se comprometem sob as mesmas condições e devem gozar dos mesmos direitos". (ROUSSEAU, 1989, p. 40)

Rousseau defende então, a tese de que o único fundamento legítimo do poder político é o pacto social: cada membro de um povo concorda em submeter sua vontade particular à vontade geral. Isso significa que, cada homem, como cidadão,

só deve obediência ao poder político se este representar a vontade geral do povo a qual pertence.

O último dos três grandes autores contratualistas que estudaram a formação do Estado Moderno destaca-se pela conceituação da vontade geral. Nela, o conjunto dos cidadãos não pode ceder à própria vontade, pois deixaria de ser povo, sendo seu poder inalienável; a vontade geral é indivisível sendo categoricamente geral ou não, sem parcialidade na composição e indicando a vontade de todos. Da mesma forma, a vontade geral não poderia errar sendo de sua responsabilidade o acerto e certeza sobre suas decisões e nada poderia estar acima dela, ou seja, é absoluta.

Outro destaque na teoria rousseauiana, é a concepção de *propriedade*. Diferentemente de Locke, para Rousseau a propriedade é a raiz das desigualdades sociais na medida em que entende esta desigualdade como resultado das diferenças de propriedade entre os membros de uma comunidade política (VIEIRA, 1997). A propriedade repousa sobre uma ocupação, mas esta não funda nenhum direito. “Ao contrário da tradição jusnaturalista, Rousseau se recusa a vê-la como uma instituição benfeitora da humanidade e, com isso, procurar simplesmente um argumento que a justifique” (VIEIRA, 1997, p.81).

A partir dessa análise, Rousseau estabelece fundamentos sobre os quais deve surgir a verdadeira sociedade política: baseada nos princípios de igualdade e liberdade, respeitando a vontade geral e delimitando a propriedade à necessidade de cada um. Para ele, a sociedade política deve nascer como negação das desigualdades, responsável pelos problemas da vida social (VIEIRA, 1997). Surge então, na obra de Rousseau, a concepção de *democracia* que preconiza a igualdade de participação, a política como esfera superior e privilegiada da atividade humana e a participação direta nas decisões da coletividade. Vale destacar que a democracia aqui é entendida por República, mas não como uma forma de governo, e sim como um sistema político que considera o público superior ao privado e que representa os interesses do coletivo da sociedade, em detrimento aos interesses individuais, a fim de alcançar o bem comum.

A idéia de democracia em Rousseau situa-se no nível do *dever-ser*, necessitando de uma ação efetiva que conduza à sua concretização⁵. Os interesses

5 Grifo nosso.

arbitrários do indivíduo devem dar lugar à construção coletiva daquilo que permite que todos possam ser iguais.

Mesmo que, de modo geral, o pensamento rousseauiano evidencie características de limitação e muitas vezes imprecisão, isso não elimina a sua particular importância, sobretudo como pensador que teve influência direta no desenvolvimento da crítica da tradição marxista à tradição do pensamento liberal.

De certa forma também a noção de democracia para Rousseau influenciou, e continua influenciando, os diversos sistemas políticos de governo desde o surgimento do Estado Burguês, discussão que abordaremos mais adiante.

2.1.3. Concepção marxista de Estado: a crítica ao Estado Burguês

O ponto de convergência entre a vertente contratualista e a vertente marxista da origem e desenvolvimento do Estado, refere-se ao fato da organização estatal não ser uma constante desde os primórdios das sociedades. De acordo com Engels (s/d) existiram sociedades sem Estado, ou mesmo qualquer menção correspondente em termos de poder.

Vale destacar que, apesar de não desenvolver uma teoria clara e precisa sobre o assunto, as concepções marxistas de Estado podem ser analisadas nas críticas de Marx a Hegel, na teoria marxiana sobre a sociedade e nas suas análises de conjunturas históricas específicas⁶, além das obras de Engels, Lênin e Gramsci.

Nesse sentido, Carnoy (1986) reúne uma série de ensaios sobre Estado e teoria política em um livro sobre “a crescente importância da política na configuração da mudança social no mundo de hoje” (CARNOY, 1986, p. 09), no qual discute a teoria de Estado dos autores supracitados.

Na concepção do autor – diferentemente dos contratualistas e de Hegel que consideravam o ente estatal como representante dos interesses da coletividade humana, ou como produto da união dos homens em nome de um objetivo que visava o bem comum – “Marx colocou o Estado em seu contexto histórico e o submeteu a uma concepção materialista da história” (CARNOY, 1986, p. 66), ou

6 Dentre as obras de Marx em que a temática Estado aparece, destacamos: A crítica da filosofia do direito de Hegel (1844), A Ideologia Alemã (1845-1846), O Manifesto do Partido Comunista (1848) e O 18 Brumário de Luis Bonaparte (1852).

seja, partiu da premissa em que considera o modo de produção como determinante das relações sociais.

Nessa perspectiva, Engels (s/d) remonta o surgimento do Estado à necessidade de continuidade do processo de acumulação em determinado estágio de desenvolvimento econômico, precisamente no período que tange a divisão da sociedade em classes. Assim, considerado como instituição concretamente histórica, o Estado não é neutro, nem se apresenta subordinável aos interesses de toda a sociedade. Segundo Engels (s/d),

O Estado [...] é antes um produto da sociedade, quando essa chega a um determinado grau de desenvolvimento. É o reconhecimento de que a própria sociedade está enredada numa irremediável contradição com ela própria, que está dividida em oposições inconciliáveis de que ela não é capaz de se livrar. Mas para que essas oposições, classes com interesses econômicos em conflito não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, tornou-se necessário um poder situado aparentemente acima da sociedade, chamando a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da "ordem". Esse poder, surgido da sociedade, mas que se coloca acima dela e que se aliena cada vez mais dela, é o Estado. (Engels, s/d, p. 181)

Assim, na sociedade capitalista, o Estado adquire cada vez mais autonomia política no sentido e na necessidade de assegurar a reprodução da ordem do capital, sem que os antagonismos de classe se constituam em obstáculos à sua expansão e acumulação.

De acordo com Engels (s/d), o Estado é a representação da classe burguesa, essencialmente "máquina" destinada a "reprimir a classe oprimida" e explorada, utilizada como instrumento para prolongar constantemente uma maior exploração do trabalho assalariado pelo capital. Complementa Engels (s/d):

Como o Estado surgiu da necessidade de conter as oposições de classes, mas ao mesmo tempo surgiu no meio do conflito subsistente entre elas, ele é, em regra, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, converte-se também em classe politicamente dominante, adquirindo assim novos meios para repressão e exploração da classe oprimida. (ENGELS, s/d, p. 183).

Desse modo, o Estado se situa na relação entre as condições materiais da sociedade e sua estrutura social, e se relaciona à necessidade de domínio de uma classe sobre a outra no intuito de controlar os conflitos sociais que surgem a partir dos interesses econômicos. Significa dizer que a burguesia utiliza-se do Estado para controlar a classe menos favorecida e legitimar sua dominação (CARNOY, 1986).

O Estado, portanto, age para favorecer os interesses da burguesia e é utilizado e manipulado por ela no bojo das relações e dos conflitos entre classes, a fim de favorecer interesses e efetivar posição. Torna-se então, *expressão política da classe dominante* e é usado como organizador e mediador das relações que se estabelecem fora da esfera de produção, ou seja, na acomodação das contradições geradas pelo próprio modo de produção, conforme a definição clássica de Marx e Engels (2005): “o Estado Moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX; ENGELS, 2005, p. 42).

A concepção de Marx e Engels sobre o Estado foi reexaminada criticamente por Lênin, à medida que referencia o mesmo no âmbito da luta de classes, remetendo seu surgimento à necessidade de um corpo político para legitimar uma ordem que fosse responsável por legalizar a submissão da classe trabalhadora pela classe burguesa, haja vista amortecer as tensões provenientes da luta de classes (LENIN, 2007). Nos termos do autor:

O Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classe não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classes são inconciliáveis. (LENIN, 2007, p. 25)

A atribuição conciliatória dirigida ao Estado em algumas análises refere-se a ilusão mantida por seu cunho ideológico, tendo em vista que a própria classe dominante transmite à classe trabalhadora a idéia de um Estado conciliador das contradições, cujo reflexo de suas ações seria no sentido de amenizar os conflitos e a sua situação de classe dominada. Esse interesse guarda em si, o propósito de legitimar a dominação burguesa aos olhos de sua própria classe e aos da classe trabalhadora (MILIBAND, 1977 *apud* CARNOY, 1986).

Nesse sentido, de acordo com Miliband (1977), mesmo que existam algumas situações em que os interesses das classes possam concordar, na maioria das vezes, tais interesses são extremamente antagônicos e não coincidem entre si, de modo que não cabe ao Estado o papel de conciliador desses interesses (MILIBAND, 1977 *apud* CARNOY, 1986).

Assim, a utilização do Estado para legitimar os interesses da burguesia, foi precipuamente analisada por Marx e Engels (2005) ao referirem-se à relação entre o Estado e o direito à propriedade privada. Para eles, essa instituição é comprada

pelos proprietários privados através de impostos e sua consequência passa a ser a subordinação aos seus interesses.

A constituição da propriedade privada, então, constrói um Estado interceptor a favor da dominação burguesa e na utilização da máquina administrativa para sua legitimação social. Dessa forma, a propriedade privada como constituinte do Estado Moderno, determina-o como um ente dominante e legítimo, inserido num contexto de contradições e interesses divergentes, mas que serve ao interesse da classe que oprime.

Carnoy (1986) dedica-se a analisar o motivo pelo qual o Estado é um instrumento da classe dominante. Para ele, ao considerar o Estado como legitimador do interesse da burguesia é preciso constar três elementos que devem ser ponderados na análise. O primeiro elemento refere-se às funções exercidas nos altos postos do Estado, que pertencem à classe que domina a sociedade ou tende a pertencer a ela. Nesse sentido, ele aponta que mesmo aqueles que não pertencem inicialmente à classe social dominante são absorvidos por ela através de sua educação e das relações que estabelecem com outras pessoas dentro dessa sociedade e acabam comportando-se como membros daqueles interesses.

Outro elemento que caracteriza o Estado como instrumento da classe dominante, de acordo com o autor, é o controle do poder econômico mundial por esta e a consequente necessidade de subjugar o Estado aos interesses da acumulação de capital em escala global. Como a classe burguesa domina os meios de produção, utiliza-se desse poder para influenciar nas decisões estatais, visando que o poder se perpetue no seu comando.

E, finalmente, o Estado é instrumento da classe dominante porque está inserido no modo de produção capitalista. O modo de produção e suas determinações e exigências definem a natureza do Estado, já que este está inserido dentro das relações de um sistema (CARNOY, 1986).

Outro autor que contribuiu para o debate acerca do Estado foi Antônio Gramsci. De forma diversa à Marx, Engels e Lênin, sua teoria baseia-se na ampliação do Estado e não na sua extinção. Se para Marx "o Estado é um aparelho coercitivo, instrumento de dominação", para Gramsci "o Estado não é algo impermeável às lutas de classe, mas é atravessado por elas." (SIMIONATTO, 2004, p. 65)

As transformações em curso na sua época, como a consolidação do fascismo e a criação de novas formas de hegemonia apontaram a necessidade de novas estratégias de conquista do poder político. Para ele, essas transformações fazem emergir uma nova dimensão da vida social, a qual denomina de sociedade civil. Duriguetto (2007) corrobora esse entendimento ao afirmar que:

O conceito de sociedade civil em Gramsci pertence, assim, ao momento da superestrutura, diferente da formulação marxiana, que identifica sociedade civil com infra-estrutura econômica (...), ou seja, a sociedade civil expressa a articulação dos interesses das classes pela inserção econômica, mas também pelas complexas mediações ideopolíticas e sócio-institucionais. (DURIGUETTO, 2007, p.54, grifo do autor).

Assim Gramsci apresenta outra esfera no interior da superestrutura: a sociedade política, que entende como o conjunto de mecanismos pelos quais a classe dominante detém o monopólio da violência, e a sociedade civil, o conjunto de organismos públicos e privados responsáveis pela elaboração e difusão de ideologias. Desse modo, “em conjunto, as duas esferas – sociedade civil e sociedade política – formam o Estado da realidade histórico-social analisada por Gramsci” (DURIGUETTO, 2007, p.56).

Por este caminho, Simionatto (2004) destaca a relação da concepção marxiana e gramsciana sobre sociedade civil:

[...] a sociedade civil é considerada por Marx como o conjunto da estrutura econômica e social de um determinado período histórico. Em Gramsci encontramos uma ampliação dessa interpretação, na medida em que procura mostrar que a sociedade civil é o espaço onde se organizam os interesses em confronto é o lugar onde se tornam conscientes os conflitos e as contradições. Nele, a sociedade civil é um momento da superestrutura ideológico-política e não, como em Marx, da base real. Essas esferas, contudo, não são independentes, pois a estrutura e superestrutura se relacionam dialeticamente. Tal relação é a chave do marxismo gramsciano. (SIMIONATTO, 2004, p.68)

As reflexões de Gramsci sobre o Estado atribuem um novo significado ao conceito de sociedade civil, diferenciando-o da tradição baseada no contrato social, ao mesmo tempo em que não centra sua análise exclusivamente na função do Estado e, tampouco se reduz ao espaço exclusivo das relações econômicas e da hegemonia burguesa, tal como Marx a definiria. Ao contrário, em Gramsci sociedade civil é o campo da luta social no qual as classes disputam hegemonia a partir de sua organização e defesa de seus interesses. (DURIGUETTO, 2007)

Dessa maneira, é vigente no pensamento gramsciano a concepção de que o poder estatal contemporâneo não se esgota nos aparelhos repressivos e coercitivos, haja vista o papel primordial exercido pelo conjunto da sociedade civil. Como mencionado, podemos dizer então, que o ente estatal não se reduz apenas a representação dos interesses da classe dominante como também se refere ao resultado de um equilíbrio dinâmico e mutável entre classes dominantes e classes subalternas, no qual essas últimas conseguem (ou podem conseguir por meio do consenso) implantar posições de poder no seio dos aparelhos do Estado. (COUTINHO, 1996)

O autor destaca ainda, que para Gramsci, com a relativa autonomia da sociedade civil, criam-se entidades culturais ligadas às organizações das classes subalternas e a ideologia destas (classes) se manifesta nos aparelhos hegemônicos da sociedade. Em detrimento, “o monopólio da propriedade dos meios de produção intelectual pela classe dominante cessa” (COUTINHO, 1996, p.59). Essa premissa é a que Gramsci vai chamar de direção intelectual e moral da sociedade.

Face a isto, com a defesa dos projetos de classes, seja da organização dos trabalhadores ou da organização da burguesia, surge a socialização da política, ou seja, a esfera da política se amplia para além do Estado. Segundo Coutinho, essa perspectiva foi desenvolvida por Gramsci para explicar os novos fenômenos decorrentes do aprofundamento da democracia na sociedade capitalista.

A partir disso, defende a democracia das massas, em detrimento à apropriação privada do poder. Para Gramsci, se mais indivíduos lutarem, de modo consciente e organizado, a dominação burguesa cessa à medida que seus interesses são minoritários na sociedade (COUTINHO, 1996). Nessa perspectiva, podemos afirmar que a democracia para Gramsci, torna-se realidade a partir da luta dos trabalhadores pelo poder hegemônico do Estado.

2.2. A DEMOCRACIA NO ESTADO BURGUEÊS: AS ORIGENS DA CATEGORIA UNIVERSALIDADE

Após analisarmos as duas principais vertentes que buscam explicar a origem e a formação do Estado Moderno, cabe estruturar, de forma sucinta, como essas teorias se manifestam no atual Estado Democrático de Direito e nas concepções de

democracia, igualdade e universalidade, as quais compõem as políticas sociais desde o seu surgimento até a atualidade.

Diante do exposto, podemos afirmar que as teorias contratualistas do direito natural e o processo de transição do feudalismo para o capitalismo estão articulados e relacionados com a base teórica do Estado Liberal Democrático. A partir do jusnaturalismo, com a elaboração da doutrina dos direitos do homem, o Estado, antes absolutista, assume uma nova configuração de poder, pois o avanço do modo de produção exigiu a garantia de alguns direitos para legitimar o novo momento histórico.

Os fundamentos políticos das primeiras discussões acerca da participação política no capitalismo em ascensão encontram-se na obra rousseauiana. A contribuição do autor possibilita a compreensão do sistema político atual, fomentando o debate sobre a democracia e sua estreita relação com o liberalismo⁷. Apesar de o filósofo acreditar que a democracia real somente existiria no “pequeno estado”, seu discurso sobre a sociedade política possibilitou as primeiras aproximações do liberalismo com a noção de democracia, a partir da Revolução Francesa.

A história da democracia moderna, de maneira especial na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, foi inseparável do advento do sistema capitalista. Com o surgimento do Estado Moderno e do capitalismo como modo de produção, foi possível tolerar algum tipo de democracia em favor dos interesses da classe dominante. O liberalismo, como um dos sustentáculos do capitalismo, buscou a formação de um Estado que garantisse a expansão do capital e, para tanto, utilizou-se do conceito de igualdade (no plano abstrato) já defendido por Rousseau.

Entretanto, essa igualdade, decorrente do liberalismo, não se manifesta na esfera econômica, uma vez que “a noção de democracia, que constitui a base da democracia liberal, se vincula à igualdade de oportunidades segundo a capacidade de cada indivíduo, e não à igualdade real na sociedade” (VIEIRA, 2004, p.189).

Considerando o anterior, podemos afirmar que essa noção de democracia contribui para a perpetuação do modo de acumulação capitalista, haja vista que

7 “O pensamento liberal é produção ideológica que reflete os interesses e as pretensões da sociedade burguesa aparecida com a Revolução Industrial na Inglaterra, sobretudo a partir de meados do século XVIII. Expressão do industrialismo, o pensamento liberal consagra as liberdades individuais sob a égide do racionalismo, do individualismo e do não intervencionismo estatal na esfera econômica e social.” (VIEIRA, 2004, p.186)

“para a democracia liberal, o exercício do voto por todos iguala as pessoas, livrando-as da desigualdade social em que estão mergulhadas” (VIEIRA, 2004, p. 193). O autor destaca ainda a usurpação do termo em favor dos interesses do Estado Liberal:

Existem dimensões distintas da relação entre liberalismo e democracia: de um lado, a duradoura rejeição liberal aos preceitos democráticos; de outro lado, a aliança entre a concepção liberal e a concepção democrática, a ponto de ocorrer a identificação da democracia com o regime liberal democrático, transformando-o unilateralmente em exclusiva forma de democracia. Tamanha tem sido a monopolização do exercício democrático pelo regime liberal-democrático, que os regimes restantes, nada ou muito pouco semelhantes a ela, acabam entendidos como contrários à democracia, quando nem sempre o são. (VIEIRA, 2004, p.185)

Sendo assim, a democracia existente torna-se parte fundamental e indissociável do sistema capitalista à medida que não questiona o estatuto da propriedade privada. A concepção de democracia liberal surge a partir do momento em que se entende que a igualdade jurídica não afetará em nada a propriedade privada. Nessa direção, Bobbio (1988) sinaliza que a democracia moderna pode ser considerada em muitos aspectos um natural seguimento do liberalismo, desde que a mesma tenha um significado mais procedimental do que substancial.

Dessa forma, a existência da democracia no capitalismo só é compatível com ordenamentos políticos democráticos restritos que impeçam a transformação da igualdade jurídica em igualdade de fato, ou seja, igualdade na distribuição da riqueza proveniente da produção e da participação sócio-política nas decisões coletivas.

É justamente tal noção de democracia (liberal onde rege a igualdade de oportunidades) que funda o Estado Democrático de Direito. Levando em consideração a premissa de que o Estado de Direito preconiza que a lei se origine de um órgão popular e representativo, que expresse a vontade geral e que se relacione e se subordine a uma constituição, entende-se que ele é legítimo na atual sociedade capitalista.

Quando se fala de Estado de Direito no âmbito da doutrina liberal de Estado, deve-se acrescentar à definição tradicional uma determinação ulterior: a constitucionalização dos direitos naturais, ou seja, a transformação desses direitos em direitos juridicamente protegidos, isto é, em verdadeiros direitos positivos. Na doutrina liberal, Estado de Direito significa não só a subordinação dos poderes públicos de qualquer grau às leis gerais do país, limite que é puramente formal, mas também a subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns

direitos fundamentais considerados constitucionalmente, e, portanto, em linha de princípio "invioláveis". (BOBBIO, 1988, p. 18 a 19 – grifo do autor)

O Estado Democrático de Direito permite que todos sejam iguais perante a lei, que todos tenham as mesmas oportunidades de concorrência, que possam usufruir os mesmos direitos e que essa igualdade seja garantida de forma constitucional, desde que seja garantida a todos, ou seja, prevê os pontos de partida, mas não os pontos de chegada. De acordo com Vieira (2004), na democracia liberal, a dominação de uma classe sobre a outra pode ser admitida se estiver assegurada a igualdade da cidadania.

No entanto, no modo de produção capitalista, subjugam-se a premissa da liberdade à acumulação de capital, pois apesar de todos serem livres de acordo com a igualdade jurídica, em essência, essa liberdade está relacionada às determinações materiais de existência, ou seja, se não possuem os meios de produção, estão condicionados à venda de sua força de trabalho.

O ponto central dessa definição de democracia é limitar o poder arbitrário do Estado a fim de proteger o indivíduo e a "sociedade civil" das intervenções indevidas deste. Mas nada diz sobre a distribuição do poder social, quer dizer, a distribuição de poder entre as classes. [...] não assinala o poder próprio do povo como soberano, mas sim, no melhor dos casos, aponta para a proteção de direitos individuais contra a ingerência do poder de outros. De tal modo, esta concepção de democracia focaliza meramente o poder político, abstraindo-o das relações sociais ao mesmo tempo em que apela a um tipo de cidadania passiva na qual o cidadão é efetivamente despolitizado. (WOOD, 2007, p. 383 – grifo do autor)

Nesse sentido, o estatuto jurídico assegura a todos o direito de usufruir de direitos, ou seja, incorpora a idéia de universalidade para legitimar a igualdade (desigualdade) existente. Portanto, a universalidade adquire as mesmas características da noção de igualdade, ambas nascidas no cerne do liberalismo. Entretanto, apesar de ser entendida como a manifestação fundamental do caráter objetivo dos direitos, pode-se dizer que a universalidade nunca ultrapassou a abstração conceitual que representa.

É importante destacar que a abstração conceitual da universalidade torna-se ainda mais evidente no bojo da operacionalização das políticas sociais, pois o preceito constitucional que estende tais políticas *para todos* não garante seu acesso efetivo, confirmando assim sua abstração conceitual. Neste sentido, fundamental é a contribuição de Vieira (2004): "na democracia liberal, portanto, a política social toma como alvo a igualdade de cidadania para homens pertencentes à sociedade

orientada pelo mercado e caracterizada pela desigualdade econômica” (VIEIRA, 2004, p.214).

A partir dessa análise introdutória, reconhecemos o terreno no qual se firmam as bases do Estado Democrático de Direito e como o modo de produção capitalista vai determinar a efetivação dos direitos sociais. É justamente na esteira desta discussão que será possível analisar como o princípio da universalidade ocorre na política de Seguridade Social brasileira.

3. O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE NA SEGURIDADE SOCIAL E NA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

Conforme apresentamos na primeira seção, a origem do Estado Moderno – como uma *máquina para a opressão de uma classe por outra* – exerce influência sobre a conformação das relações políticas, econômicas e sociais vigentes nos dias de hoje. Tal premissa justifica-se pela importância do ente estatal na manutenção do modo de produção capitalista, em tempos de crise e expansão, e que se expressa principalmente no discurso ideológico de igualdade de oportunidades, de proteção social e de criação de direitos sociais, a fim de estabelecer a mediação de conflitos entre as classes sociais.

Nesse sentido, é necessário compreendermos como se origina a política social no modo de produção vigente e como este determina os padrões de proteção social desde seu surgimento, até os dias de hoje. Em face disso, expomos nesta seção a trajetória das políticas sociais, de modo geral, no sistema capitalista, culminando na discussão acerca da concepção da política previdenciária como seguro social e mais tarde sua inserção na seguridade social no Brasil. Paralelo a isso, faz-se necessário explicitar brevemente, como as políticas de proteção social adquirem diferentes características, dependendo do momento histórico: a partir da necessidade de manutenção do modo de produção e como reflexo da luta dos trabalhadores.

O conteúdo exposto nesta seção nos possibilitará tecer considerações acerca da consolidação do princípio da universalidade na seguridade social e a sua relação com a política previdenciária. Esta política sustenta uma característica contributiva, apesar de sua inserção em um modelo de proteção que apregoa a universalidade.

3.1. AS DETERMINAÇÕES DA POLÍTICA SOCIAL NO ESTADO BURGUÊS

Conforme anteriormente colocado, o Estado Moderno adquire, ao longo do seu surgimento, a ideologia de uma representação igualitária dos interesses do coletivo da sociedade, por meio da concepção da democracia, porém, em seu bojo, reflete os interesses de uma única classe, a classe dominante.

A formação do Estado Democrático de Direito estendeu ainda mais essa ideologia ao campo das políticas sociais, à medida que ampliou sua influência a quase todos os domínios que antes pertenciam à área de iniciativa individual, contudo conservou o poder político na estrutura econômica do capitalismo.

No escopo da continuidade entre Estado Liberal e Estado Social, inscreve-se a política social – como medida de enfrentamento a chamada questão social⁸ surgida em meados do século XIX com a Revolução Industrial na Inglaterra. Assim, refere-se a um conjunto de direitos efetivados mediante políticas de Estado que visam assegurar a reprodução do capital e da força de trabalho. De acordo com Faleiros (2000)

As medidas de política social só podem ser entendidas no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais dessas mesmas estruturas [...]. É uma gestão estatal da força de trabalho, articulando as pressões e movimentos sociais dos trabalhadores com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social. (FALEIROS, 2000, p. 60 e ss)

A partir da Revolução Industrial, com a organização e mobilização dos trabalhadores, o Estado Liberal já não suporta a pressão das reivindicações. Este, que protegia apenas o direito à vida, à liberdade individual e os direitos de segurança e propriedade, é obrigado a se readaptar às contradições inerentes ao novo modo de produção: ao desenvolvimento das forças produtivas e à correlação de forças das classes sociais em efervescência.

De acordo com Teixeira (1985), as primeiras medidas de proteção social são oriundas do liberalismo, momento em que negavam a intervenção do Estado nas questões de natureza social, com a justificativa de que o mercado era mais eficaz na contenção dos problemas sociais. Entretanto, o mercado não foi capaz de enfrentar os problemas que ele mesmo gerava, abrindo campo para a intervenção do Estado,

8 Enfatizamos duas análises acerca da concepção de questão social. A primeira de Marilda Iamamoto e Raul de Carvalho (2001): "A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão". (CARVALHO; IAMAMOTO, 2001, p.77). A segunda de José Paulo Netto (2001) descreve que a expressão questão social surge para explicar o fenômeno da pauperização, resultado da Revolução Industrial. Para ele, a questão social está necessariamente colada à sociedade burguesa e somente a supressão desta, pode conduzir a supressão da outra. Ainda segundo o autor, os diferentes estágios do desenvolvimento capitalista produzem diferentes manifestações da questão social, sendo esta, elemento constitutivo do capitalismo.

“tanto na esfera da produção regulando as relações de trabalho, quanto na esfera da reprodução, através de medidas de proteção social”. (TEIXEIRA, 1985, p. 401)

Assim, no fim do século XIX, “o Estado capitalista passa a assumir e realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.64). Revela-se com o intuito de esvaziar as lutas de classes e controlar movimentos reivindicatórios, concedendo mínimos históricos exigidos pela classe trabalhadora.

Nesse mesmo período, surgem as políticas sociais orientadas pela lógica do seguro social. A partir da análise de Behring e Boschetti (2006), compreendemos o surgimento dessa concepção em um contexto de fortes mobilizações da classe trabalhadora. Os trabalhadores, com a efervescência dos movimentos reivindicatórios, organizaram caixas de poupança e previdência com o intuito de fomentar greves, manter a organização operária e criar um sistema de proteção social.

Segundo Cartaxo (2003), essa forma de seguro era do tipo contratual voluntária dos trabalhadores inseridos no espaço da empresa ou em sociedades mútuas. No entanto, “as formas de seguro privado não contemplavam as necessidades da maioria dos trabalhadores, cujas condições precárias eram impeditivas para que arcassem com seus custos” (CARTAXO, 2003, p. 255). Nesse sentido, o partido social-democrata, na Alemanha foi fundamental para a promulgação de um seguro de caráter obrigatório, que previa a intervenção do Estado “num contexto social histórico favorável e determinante a essa intervenção” (CARTAXO, 2003, p. 256).

No mesmo período, insurgiram movimentos revolucionários na Europa, orientando movimentos contestatórios da classe operária na Alemanha. Nessa conjuntura, o governo alemão de Otto Von Bismarck criou o sistema de seguro social, destinado a algumas categorias específicas de trabalhadores.

De acordo com a autora,

A pressão social alicerçada nas idéias socialistas do partido social democrata levou o governo a tentar cooptar a nova classe social, por meio de medidas sociais, colocando-se em posição de disputa com aquele partido social democrata, pelo controle desta nova classe operária (CARTAXO, 2003, p.257-258)

Nesse sentido, “é inegável que Bismarck substituiu, estrategicamente, a ação repressora por uma atitude protecionista, com o intuito de abrandar a inquietude da

classe operária” (CARTAXO, 2003, p.258). O seguro social, dessa forma, foi criado para diminuir o potencial revolucionário da classe trabalhadora.

Assim sendo,

[...] promoveu e determinou novas formas de relação de trabalho, no âmbito industrial, da administração e das finanças e, até mesmo no contexto mais amplo da sociedade, ao requisitar uma redefinição do papel do Estado frente à sociedade civil, exatamente porque se firmou um contrato social (CARTAXO, 2003, p.262)

Nesse sentido, Fleury (1994) também contribui para o debate acerca da origem do seguro social:

O seguro social constituiu-se um novo fenômeno econômico e político, na medida em que interferiu no contrato de trabalho, criando uma obrigação mútua, e deu origem a uma nova relação entre Estado e cidadão [...] Do ponto de vista político, o seguro social representou uma importante alteração nas relações conflitivas entre capital e trabalho, na medida em que transpôs o conflito da esfera da produção para a da reprodução, além de tornar as questões relativas à reprodução passíveis de serem tratadas tecnicamente e não só politicamente. (FLEURY, 1994, p.75-76)

O século XX apresenta uma nova configuração para as políticas sociais em meio ao capitalismo monopolista. O crescimento do movimento operário e o período conhecido como a Grande Depressão⁹ marcam a passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo dependente da ação dos monopólios.

Conforme destaca Netto (2001),

A necessidade de uma nova modalidade de intervenção do Estado decorre primeiramente, como aludimos, da demanda que o capitalismo monopolista tem de um vetor extra-econômico para assegurar seus objetivos estritamente econômicos. O eixo da intervenção estatal na idade do monopólio é direcionado para garantir os superlucros dos monopólios – e, para tanto, como poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções. (NETTO, 2001, p. 25)

9 Vieira (2004) compreende o início da Grande Depressão em 1873, interrompida em 1880 e 1888 e retomada por volta de 1895. Já para Behring e Boschetti (2006), o período em questão iniciou-se após a quebra da Bolsa de Nova York em 1929 e se estendeu até 1932. Nesse sentido, Mandel, segundo Behring e Boschetti (2006) explica esse processo analisando os longos ciclos de expansão e depressão do capital, entendendo o período de expansão “pelo crescimento da composição orgânica do capital, pelo aumento da taxa de mais valia (o que pressupõe o recuo do movimento operário) e pela possível baixa dos preços das matérias-primas. Essa situação cria seus próprios obstáculos: com a redução do exército industrial de reserva, tende a se ampliar a resistência do movimento operário, baixando a taxa de mais-valia. Há uma generalização da revolução tecnológica, que está na base de todo o ciclo de expansão, diminuindo os superlucros extraídos do diferencial de produtividade do trabalho. Nesse contexto impõe-se a queda tendencial da taxa de lucros em relação ao conjunto do capital social. A concorrência é acirrada, bem como a especulação. Há uma estagnação do emprego e da produtividade, o que gera uma forte capacidade ociosa na indústria. Com isso, configura-se uma superabundância de capitais e uma escassez de lucros, produzindo o desemprego generalizado e a queda do consumo, inviabilizando o processo de realização de mais-valia” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.69-70)

Dessa forma, segundo o autor, é tarefa do Estado não só garantir a reprodução e manutenção da força de trabalho (ocupada e excedente), como também empenhar-se em criar mecanismos que garantam o seu funcionamento em favor dos interesses e projetos dos monopólios, através dos sistemas de seguro e segurança social. Por meio das políticas sociais, nesse momento histórico do modo de produção, o Estado Burguês busca gerir as expressões da questão social visando atender as demandas dos monopólios (NETTO, 2001). Por esta razão, a política social converte-se em políticas sociais, particularizando as problemáticas da questão social e também o seu enfrentamento.

Segundo essa análise, cabe ressaltar o traço peculiar das políticas sociais: são oriundas da contradição inerente ao próprio sistema capitalista em sua fase monopolista, permeada pelos interesses e pressões que as classes sociais desempenham no interior da sociedade e na sua relação com o Estado. Em consonância com essa premissa, Mota (1995) assinala que é nos países desenvolvidos do pós-guerra, que “os sistemas públicos de seguridade transformam-se na principal forma de intervenção social do Estado” e que a principal característica dessa intervenção é o fundo público financiando “a reprodução da força de trabalho e do próprio capital, seguindo a tradição de Keynes¹⁰” (MOTA, 1995, p. 128)

Esping-Andersen (1995) – notório estudioso do tema – ao analisar o futuro do Welfare State na nova ordem mundial, assinala que o Estado de Bem Estar Social, significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido, à medida que imprimiu uma das marcas da “era dourada” de prosperidade do pós-guerra. Em termos gerais, para o autor, representou um esforço de reconstrução: economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das idéias de justiça social, solidariedade e universalismo; politicamente, o Welfare State foi parte do projeto de construção da democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo.

10 “A proposta Keynesiana, considerada por muitos como uma verdadeira revolução na teoria econômica clássica, funda-se no entendimento de que “o caráter global e duradouro da crise é produto da insuficiência da demanda efetiva” (Brunhoff, 1991, p. 24-25), razão pela qual defende o aumento do emprego, da renda e do consumo, por meio da intervenção direta do Estado” (MOTA, 1995, p. 127).

Diante deste contexto, o Welfare State (traduzido no Brasil como Estado de Bem Estar Social), foi o referencial para a construção das ações governamentais no âmbito da proteção social. Este estendeu para o padrão social-democrata¹¹ as garantias sociais que eram incorporadas lenta e gradualmente, até então naquele momento histórico, ou seja, rompeu, de certa forma, com as concepções de proteção social baseadas na necessidade evidente ou no contrato firmado, conforme a designação dos seguros sociais até então predominantes nas políticas de proteção social.

Segundo Teixeira (1985), o Estado de Bem-Estar Social originou-se após a Segunda Guerra Mundial na Inglaterra, inspirado pelo Relatório de Lord Beveridge¹². Assume, em sua concepção, a condição de garantir um mínimo vital aos cidadãos, sem a contrapartida de contribuições diretas ao sistema. Adequado a uma política econômica de corte Keynesiano, defendia a intervenção estatal na economia para justificar a possibilidade de alcance do pleno emprego, “ao mesmo tempo em que o próprio sistema de serviços sociais constituir-se-ia em poderoso instrumento para implementação desta política de emprego” (TEIXEIRA, 1985, p. 407). Essa nova configuração do Estado garantia o acesso ao consumo amplo, haja vista sua concepção de “cidadania universal”, conforme destaca a autora, ou seja, o benefício era mínimo, porém não exigia relação com a situação de trabalho.

Referente às suas implicações no novo padrão de proteção social, Vieira (2004) ressalta que “o Relatório Beveridge fornece os elementos essenciais ao sistema inglês de segurança social, além de influenciar expressivamente reformas feitas em vários países após o final da Segunda Guerra Mundial em 1945” (VIEIRA, 2004, p. 205).

No entanto, diferentemente dos países onde o consumo de massa e o pleno emprego foram indispensáveis ao processo de valorização do capital, como os países europeus, no Brasil e no restante da América Latina não foi possível

11 Designação trazida por Esping-Andersen ao se referir a determinado modelo de Welfare State que promove não apenas igualdade das necessidades mínimas, mas também políticas sociais de cunho universal estendidas a todas as camadas, porém com benefícios graduados. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006)

12 Publicado na Inglaterra em 1942, propunha uma nova lógica para a organização das políticas sociais, criticando os seguros sociais propostos por Bismarck. O Plano Beveridge destacava: 1) responsabilidade do Estado em manter boas condições de vida dos cidadãos por meio da regulação da economia com o intuito de garantir o pleno emprego, prestação de serviços públicos e um conjunto de serviços sociais; 2) universalidade destes serviços; 3) implantação de uma rede de segurança (BEHRING; BOSCHETTI, 2006)

semelhante experiência. Na análise das políticas sociais desde uma perspectiva latino-americana, é preciso considerar o Welfare State como um padrão de proteção social que refere-se a uma experiência histórica, espacial e temporalmente determinada.

Na América Latina constata-se uma singularidade de proporção continental que revela o grau de contradição estrutural da política social no Estado capitalista dependente: particularmente subordinada aos determinantes econômicos externos que causam condições cada vez mais precárias de trabalho aos povos, fragmentando suas lutas e abandonando-os às múltiplas faces da miséria.

De acordo com Paiva (2006) as modalidades de acumulação e de exploração da força de trabalho na América Latina, portanto, sobrepõem novas contradições à já conhecida impossibilidade do capitalismo de organizar de forma justa os mercados. As históricas estruturas de poder político e econômico nestes países estabeleceram padrões extremamente injustos e assimétricos de usufruto da riqueza coletivamente construída, além de processos crescentemente excludentes de acesso ao trabalho. Nos termos da autora:

Esse modelo econômico – periférico e dependente, com forte timbre semi-colonial – revela uma triste e conhecida situação do país, integrada por um expressivo contingente de trabalhadores informais e de desempregados, para os quais não há acesso aos benefícios pecuniários ou à proteção social decorrente da sociedade salarial e que, por isso, estão a demandar um tipo mais amplo de proteção social, que seja não contributivo e incondicional [...] (PAIVA, 2006, p. 13)

Nesse contexto, a política social brasileira reflete a conjuntura internacional, no que se refere principalmente às mudanças nos padrões de proteção social e ao capitalismo dependente na América Latina. Nesse sentido, Vieira (1997) classifica dois momentos para as políticas sociais brasileiras no século XX: a que se inicia com o Estado Novo de Getúlio Vargas, até períodos após sua morte e a instalação da ditadura militar em 1964 até a Constituição de 1988.

Nesse contexto, também podemos analisar a política previdenciária brasileira, compreendendo-a como mecanismo de apaziguamento dos conflitos sociais decorrentes das lutas de classes, ao mesmo tempo em que reflete a conquista dos trabalhadores por direitos sociais. Essa contradição manifesta-se principalmente na sua gênese, quando surge com características de seguro social, e na sua evolução, quando adquire características de seguridade social. Nos itens seguintes, abordaremos essa discussão, haja vista a necessidade de compreendermos a

política previdenciária na atualidade e suas contradições no âmbito do modo de produção capitalista.

3.2. A PREVIDÊNCIA COMO SEGURO SOCIAL

Os sistemas previdenciários, tendo como base originária a característica de seguro social, sempre foram instrumentos de legitimação política do Estado, no que se refere à busca do apoio da classe trabalhadora em troca dos benefícios sociais. Dessa forma, a política previdenciária surge no Brasil em forma de poupança pública de caráter contratual e determinada pelas transformações sócio-históricas e políticas do Estado brasileiro. Entretanto, para compreendermos essa premissa, torna-se necessário expor a trajetória da previdência como seguro social, entendendo sua gênese e evolução no modo de produção capitalista. Nessa perspectiva, autores como Cartaxo (2003), Faleiros (2000) e Oliveira e Teixeira (1985) fornecem os necessários subsídios para explicitarmos esse momento histórico.

Conforme visto anteriormente, o seguro social surge na Alemanha no fim do século XIX, no governo de Bismarck. Tendo como característica o estabelecimento de uma espécie de contrato com a população assalariada - a contribuição realizada pelo trabalhador tinha como contrapartida um sistema de benefícios, independentemente da necessidade imediata do beneficiário. Cartaxo (2003) expõe que a extensão do seguro social aos demais países, restringiu-se, até o fim do século, à Europa com a predominância do seguro por acidente do trabalho. Com a inclusão de outros seguros no início do século subsequente, assistiu-se à propagação desse sistema para outras partes do mundo. "Na América Latina, a introdução dos seguros sociais ocorreu posteriormente, em razão de um processo tardio de industrialização e modernização" (CARTAXO, 2003, p.261).

A mesma autora refere-se também a promulgação do primeiro seguro social no Brasil – o de acidente de trabalho em 1919; e a Lei Eloy Chaves – criação das Caixas de Aposentadoria para os ferroviários¹³, em 1923, classificada por vários

13 As CAPs contemplavam os benefícios de aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária, a pensão por morte e a assistência médica dos trabalhadores das empresas ferroviárias. Nos anos seguintes, os benefícios foram estendidos aos trabalhadores das empresas portuárias e marítimas, e mais tarde aos trabalhadores dos serviços telegráficos. Fonte: Ministério da Previdência Social – disponível em http://www.previdenciasocial.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_12_04-A.asp. Acesso em 06/08/2008.

autores, que tratam da temática, como o marco inicial da política previdenciária no Brasil¹⁴. Com a extensão das CAPs, nos anos que se seguiram, “o esquema básico da previdência social havia sido estabelecido” (CARTAXO, 1992, p. 60) na Velha República, na qual o industrialismo estava em expansão. Segundo a autora, as greves de 1917 e 1919 foram determinantes para o surgimento das supracitadas medidas de proteção social. Assim, destaca que,

A previdência social consistia nesse período analisado mais em medidas isoladas, como resposta às pressões populares, do que em componente de uma perspectiva global de reestruturação entre o Estado e a classe trabalhadora (CARTAXO, 1992, p. 60).

Faleiros (2000) ressalta uma clara diferença na organização dos seguros sociais no período anterior e posterior a 1930, devido às forças políticas que insurgem no país. Salieta que, ainda anterior a esse momento, a ideologia dominante era o liberalismo fundamentalmente acompanhado pelo poder da oligarquia rural, melhor dizendo, “cada Estado era um centro político dominado pela oligarquia local” (FALEIROS, 2000, p. 141) apoiadas pelo coronelismo. Por sua vez, os liberais e as oligarquias eram contra as legislações sociais por entenderem que o Estado não deveria intervir na questão social, salvo em situações de manutenção da ordem, ou seja, a mesma era tratada como *caso de polícia*, embora tenha obtido maior visibilidade com a ascensão do industrialismo.

Com a formação da Aliança Liberal, em 1929, e a conjuntura de novembro de 1930, que levou Getúlio Vargas à presidência, o poder hegemônico das oligarquias foi cedendo espaço para o poder burguês. O presidente então buscava “alianças para manter o pacto de dominação, a paz social, combinando a distribuição de favores, a concessão de direitos, com a repressão e a integração dos trabalhadores” (FALEIROS, 2000, p. 148), formando assim um governo de caráter populista e regulamentando a intervenção do Estado nas questões trabalhistas.

Nesse momento, o sistema previdenciário público emerge inaugurando uma nova fase para as políticas sociais, nas quais a questão social passa a ser controlada administrativa e juridicamente pelo Estado. O novo modelo econômico exigia uma diferente relação entre Estado e a classe dominante, concomitante ao

14 Vale destacar que alguns autores classificam como marco inicial da política previdenciária no Brasil a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, haja vista a participação do Estado na gestão dos mesmos, o que não ocorria anteriormente. Para muitos autores, os IAPs são o marco da Previdência como política pública no Brasil.

novo perfil do trabalhador e a urgência de um sistema de proteção que propiciasse uma poupança pública. Esse contexto contribuiu para a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1931, e, concomitantemente, para maior visibilidade da política previdenciária por parte do Estado (CARTAXO, 2003).

A partir de 1933, são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que diferentemente das CAPs, que eram organizadas por empresas, estes eram organizados por categoria profissional. Faleiros (2000) explicita as características da política previdenciária no Estado Novo:

A legislação social foi introduzida por categoria profissional, isto é, ela não atingiu a classe operária em seu conjunto e num único movimento[...]. O governo de Getúlio Vargas implantou os seguros sociais nessa perspectiva gradualista; controladora e fragmentadora da classe operária. (FALEIROS, 2000, p. 151)

Os IAPs tiveram dessa forma, uma importante função econômica diante dos gastos altivos das CAPs. Com o aumento dos segurados ocorreu, em curto prazo, concomitantemente um aumento das receitas em relação às despesas, principalmente no que se refere aos benefícios pecuniários, conforme destaca Oliveira e Teixeira (1985), “pois há, em geral um lapso grande de tempo entre a inscrição do associado na instituição e a ocorrência dos eventos que suscitarão o pagamento dos benefícios” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p.59). Por esta razão,

Houve uma transformação significativa do nosso modelo de Previdência Social no sentido de torná-lo menos “pródigo”, menos “benevolente”, mais restritivo, mais preocupado com a acumulação de reservas financeiras do que com a ampla prestação de serviços. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p.61, grifo do autor)

No que se refere às fontes de arrecadação de receitas, também houve mudanças nesse período. De acordo com Oliveira e Teixeira (1985), o Estado passa a contribuir juntamente com as empresas e com os segurados, pela necessidade de criação de um fundo público nessa política. Estes últimos, apesar da contenção dos benefícios, passam a contribuir mais ao orçamento da previdência. Evidencia-se, nesse sentido, um apogeu do regime de capitalização da política previdenciária e a concretização da característica de seguro social.

Nas palavras dos autores,

Não cabia ao Estado, através de seus recursos tributários gerais, garantir a renda dos trabalhadores e seus dependentes em casos de doença, invalidez, velhice ou morte, tampouco garantir bens e serviços, como assistência médica ou habitação. Cabia aos próprios trabalhadores

organizar mutuariamente seus próprios recursos para a previsão destes eventos. Estado e empregadores apenas contribuiriam, a taxas fixas, para este fundo (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 117)

Apesar do fim do Estado Novo e da sucessão de governos que se seguiram, a estrutura do sistema previdenciário manteve-se similar até a década de 60, segundo Cartaxo (1992), com a criação da Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS), que buscava padronizar as contribuições e conferir a mesma importância aos benefícios e serviços, apesar de manter o mesmo sistema para os IAPs.

Anos depois, com a intensificação dos movimentos camponeses, o governo Goulart promulga uma lei que estende a previdência ao trabalhador rural, porém sem prover recursos para conduzir os benefícios. Ao mesmo tempo, em busca de melhores salários, liberdade política e reformas, intensificam-se os movimentos sociais urbanos, soando como ameaça à classe dominante. Essas premissas serviram como pretexto ao golpe de 1964, fruto de uma aliança entre multinacionais, burguesia nacional e classe média. (CARTAXO, 1992).

A ditadura militar, que se inicia com o golpe de 64, desencadeia uma série de transformações na esfera política, econômica e social do país. Com o discurso ideológico de resguardar a democracia e respeitar a Constituição, justificou-se um período de estado autoritário com fortes repressões políticas, censuras e contenção dos movimentos sociais.

No que concerne à esfera econômica, os governos autoritários buscavam conter a inflação, atenuar as desigualdades econômicas e estabelecer uma política de crescimento econômico e de empregos. Além disso, a abertura ao capital estrangeiro, já iniciada no governo Juscelino, era considerada importante ao crescimento econômico nacional. Isso resultou na mudança dos padrões de consumo e renda da população, exigindo um mercado consumidor de alto poder aquisitivo, em detrimento ao arrocho salarial imposto para as classes mais baixas. Ao mesmo tempo, não havia participação popular nas decisões e o domínio estava centralizado no poder executivo (CARTAXO, 1992).

Na política previdenciária, várias mudanças foram introduzidas, com o objetivo de controle dos trabalhadores e com o intuito de amenizar conflitos sociais, “já que os direitos sociais dos assegurados não modificavam os deveres de submissão dos cidadãos” (FALEIROS, 2000, p. 156) e ainda destaca: “a Previdência

Social é um instrumento político não só em épocas de mobilização e democracia, mas também de autoritarismo e controle” (FALEIROS, 2000, p. 156).

Assim, em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, unificando os IAPs e centralizando o regime previdenciário ao mesmo tempo em que expandiu o setor privado na saúde e privilegiou a assistência médica, em detrimento às medidas de saúde coletiva (CARTAXO, 1992).

Na década seguinte, a política previdenciária adquire nova roupagem quando agrega sob seu regime os trabalhadores domésticos e autônomos. A incorporação desses segmentos possibilitou a alteração do regime de capitalização para o regime de repartição simples¹⁵ e um novo desenho na sua característica de seguro social. Entretanto essa nova configuração é resultante da crise do capital e das atuais exigências postas ao Estado a fim de garantir a manutenção do modo de produção que ocorreram em nível mundial. É diante desse contexto que podemos compreender as mudanças estruturais ocorridas nos padrões de proteção social na sociedade brasileira, enfatizando a inserção da previdência social no âmbito da seguridade social, conforme veremos no próximo item.

3.3. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E SUA INSERÇÃO NA SEGURIDADE SOCIAL

A década de 1970 marca o início de uma nova fase para as políticas de proteção social e a reconfiguração do papel do Estado diante da reação burguesa à crise do modo de produção capitalista. O crescimento das economias industrializadas, baseadas no modelo fordista-keynesiano, que tiveram seu auge após a II Guerra Mundial, apresentam os primeiros sinais de falência nesse período.

Segundo Mota (1995), no pós II Guerra Mundial houve um intenso movimento de articulação entre as diversas economias, sob a hegemonia do capital norte americano que determinou em nível mundial, seu padrão de produção e consumo. A economia americana avançava buscando novos mercados produtores e

¹⁵ Vianna (2001) explicita as diferenças entre o regime de repartição e o regime de capitalização da política previdenciária: “repartição consiste num método de financiamento da previdência cujo princípio básico é o de que as contribuições realizadas durante um dado período servem para pagar os benefícios daqueles que devem recebê-los neste mesmo período. Capitalização é um método de financiamento fundado na acumulação de reservas para o pagamento futuro de benefícios; embora possa ter caráter coletivo, na maioria das vezes opera através de contas individuais. (VIANNA, 2001, p. 186)

consumidores ao mesmo tempo em que abria espaço para a entrada de produtos estrangeiros, principalmente japoneses e alemães. Isso possibilitou o fortalecimento tecnológico e financeiro das empresas européias e japonesas que acirraram a competitividade tecnológica em seu mercado e nos países de capitalismo dependente, com tecnologias mais avançadas que as empresas americanas.

Esse processo, segundo a autora, acarretou uma política de expansão monetária e de crédito que provocou altos índices inflacionários, levando ao declínio o sistema monetário internacional e a necessidade de uma política antiinflacionária para conter a crise.

O resultado imediato foi a desvalorização do dólar, que repercutiu internacionalmente na economia e o aumento no preço dos barris de petróleo, que eram exportados, como estratégia das petrolíferas transnacionais e dos Estados Unidos contra as economias japonesa e alemã, aumentando assim as taxas de juros.

Diante do contexto, a autora apresenta duas medidas para a superação da crise econômica do capital: a reestruturação da produção e dos mercados, processos marcados “pela negação da regulação econômica estatal, pelo abandono das políticas de pleno emprego e pela redução dos mecanismos de seguridade social, em prol, da regulação operada pelo mercado” (MOTA, 1995, p. 56)

Destaca ainda que,

Numa conjuntura de crise, a reestruturação produtiva é uma iniciativa inerente ao estabelecimento de um novo *equilíbrio instável* que tem, como exigência básica, a reorganização do papel das forças produtivas na recomposição do ciclo de reprodução do capital, tanto na esfera da produção como na das relações sociais. (MOTA, 1995, p. 65, grifo do autor)

A partir da década de 1970, crescem as idéias neoliberais, principalmente no que se refere às críticas à manutenção do Estado Social. Nessa esteira, Fleury (1994) traz algumas contribuições para o debate quando se refere ao questionamento do sistema político e econômico vigente, diante da crise do capital, que ficou evidenciado com a eleição dos governos conservadores de Reagan nos Estados Unidos e Thatcher na Inglaterra, quando estes propunham políticas de contenção de gastos públicos nos programas sociais.

Era claro, nesse período, a crise do Welfare State, tendo em vista sua inter-relação com a política keynesiana, que supunha que uma economia ativa estimularia o seu crescimento, “donde resultaria maior volume de impostos, o que permitiria a

ampliação controlada dos programas sociais, o que estimularia o consumo, etc., fechando o ciclo” (FLEURY, 1994, p. 119). Esse contexto de reestruturação produtiva, mudanças na organização do trabalho e a hegemonia neoliberal, influenciaram a readequação das políticas de proteção social, tanto nos países centrais, quanto nos países de capitalismo dependente.

O governo Médici, iniciado em 1969 instalava forte repressão e censura aos movimentos reivindicatórios, fortalecendo os atos do poder executivo e, simultaneamente, atentava para o fortalecimento de uma política econômica orientada pela busca incessante do desenvolvimento. Essa política de repressão era de certa forma, amortecida pela expansão e modernização das políticas sociais.

No que se refere às políticas sociais da época, Behring e Boschetti (2006) destacam:

A ditadura militar reeditou a modernização conservadora como via de aprofundamento das relações sociais capitalistas no Brasil, agora de natureza claramente monopolista (NETTO, 1991), reconfigurando nesse processo a questão social, que passa a ser enfrentada num *mix* de repressão e assistência, tendo em vista manter sob controle as forças do trabalho que despontavam. Nesse quadro, houve um incremento da política social brasileira. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 136 – grifo do autor)

Neste sentido, houve ampliação da cobertura previdenciária quando foram incluídos paulatinamente os trabalhadores rurais (Estatuto do Trabalhador Rural, 1963), os autônomos (1972) e empregados domésticos (1973), como também pela inclusão de idosos e inválidos (renda mensal vitalícia, 1974), esta sem a contrapartida de uma contribuição direta.

Diante disso, Oliveira e Teixeira (1985) destacam que:

A estratégia estatal, apoiada pelas classes empresariais, vê na manutenção e ampliação destes direitos a possibilidade de obtenção da harmonia social em um contexto altamente desfavorável para os trabalhadores, impossibilitados de organização e participação política e, sobretudo os principais prejudicados pelo selvagem processo de acumulação em curso. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 204)

Assim, a política previdenciária, neste período, apresenta uma tendência à seguridade social, ao expandir sua cobertura, entretanto, impulsiona o crescimento da saúde, previdência e educação de caráter privado. Dessa forma, adquire três principais características no período em questão, de acordo com Oliveira e Teixeira (1985): 1) a extensão da cobertura previdenciária, abrangendo quase a totalidade de trabalhadores urbanos e parte dos trabalhadores rurais; 2) a orientação de uma

política nacional de saúde de caráter curativo e individualista em detrimento a uma política de caráter preventivo e coletivo; 3) a criação de um “complexo-médico-industrial” que proporcionou a acumulação de capitais por parte de empresas internacionais, na produção de medicamentos e equipamentos médicos.

O governo seguinte, de Ernesto Geisel, dá início ao processo de abertura política, principalmente devido aos impactos da crise do capital. “A subordinação ao mercado mundial torna-se muito mais forte do que no período anterior” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 236) e a crise econômica afeta consubstancialmente o regime político, haja vista a degradação da situação econômica das classes médias e populares, que até então mantinham bases de apoio ao governo.

Nesta perspectiva, segundo Oliveira e Teixeira (1985), a estratégia militar para manter-se no poder foi intervir de modo repressivo, mas ao mesmo tempo, adotando uma política social que possibilitasse a distribuição de renda, através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

De acordo com os autores,

A incorporação das políticas sociais na estratégia governamental vai exigir que a Previdência Social assuma papel de destaque e que, portanto, intensifique sua atividade assistencial. Em outras palavras, as alterações na conjuntura política criam uma situação tal que passa a demandar o fortalecimento da opção pela seguridade social. E, mais do que isso, exige uma intensificação deste modelo através do aumento crescente da cobertura e ampliação dos benefícios. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 238-239)

Diante do exposto, podemos afirmar então que já no fim da década de 1970, a política previdenciária começa a adquirir características de uma política de seguridade social, ampliando a sua cobertura e incluindo segmentos desprotegidos por meio da Assistência Social e da política habitacional, concomitante à ascensão das esferas privadas de proteção social. Essa contradição configurou uma dualidade das políticas sociais segundo Behring e Boschetti (2006) classificando os que poderiam e os que não poderiam pagar, ou seja, políticas públicas de caráter assistencial e mecanismos de proteção social de caráter privado, aproximando a política de proteção brasileira aos padrões do Welfare State norte-americano.

A partir da crise do capital e da crise interna na economia e na política brasileira, o início da década de 1980 é marcado pela concentração da renda de uma parcela pequena da população, altos índices de inflação e a queda dos índices

de arrecadação da receita fiscal, o que ocasionou um agravante do quadro social do país. (COSTA, 2006)

A pressão dos organismos internacionais para o pagamento da dívida externa¹⁶ nos países da América Latina “criou um fluxo de recurso para o exterior que fez com que o Estado assumisse uma crise fiscal sem precedentes” (COSTA, 2006, p. 141).

Dessa forma, o regime ditatorial também foi perdendo força e, com o fim do governo Figueiredo, iniciou-se o processo de transição democrática no país. O contexto para esse processo foi marcado pelo fracasso de sucessivos planos econômicos com o intuito de estabilizar preços e controlar a inflação. Simultaneamente, fortaleciam-se as idéias liberais, “que propunham diminuir o Estado e fazer ajuste fiscal e corte de gastos públicos” (COSTA, 2006, p. 145), atenuando campanhas pela privatização dos serviços públicos e incentivados pela política Inglesa e Norte-Americana. Nesse sentido, “a regra era ajustar-se à nova ordem mundial e criar mecanismos de transição democrática dentro da normalidade jurídica e social, dentro da ordem. Este foi o contexto do final da década de 1980” (COSTA, 2006, p. 145).

Assim, as discussões para a elaboração de uma nova Constituição para o país foram permeadas pela correlação de forças entre setores conservadores e setores democráticos, à medida que refletiu avanços ao estabelecer juridicamente a seguridade social, em um momento no qual se vivia no país um processo de defesa do modelo neoliberal de Estado.

Segundo Costa (2006),

A Constituição Federal de 88 nasceu marcada pela sua contradição histórica, fruto da mobilização popular, da democratização da sociedade, num contexto em que a ofensiva neoliberal cobrava a redução do Estado na regulação econômica e social (COSTA, 2006, p. 148)

Nesta perspectiva, a Constituição Federal de 1988 foi o marco de criação de um Estado Democrático de Direito. Mesmo diante de um contexto de restrição da intervenção do Estado, orientado pela lógica neoliberal, reconheceu juridicamente os direitos sociais, sob a ótica de um sistema de Seguridade Social que une a Saúde, a Previdência e a Assistência Social.

16 Segundo Costa, “o endividamento público foi realizado, em grande parte, para dar solvência ao setor privado após a crise dos juros internacionais, no final da década de 70, e o choque do petróleo”. (COSTA, 2006, p.144)

3.4. A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A CONSOLIDAÇÃO DA CATEGORIA UNIVERSALIDADE

Conforme exposto, as políticas de proteção social no Brasil se estruturaram em torno de um sistema de seguro social, por meio da política previdenciária. No entanto, no decorrer do século XX, adquiriram características de uma política de proteção mais abrangente, culminando na construção de um sistema de seguridade social na Constituição Federal de 1988.

Foi constatado, também, no presente trabalho, que a construção desse sistema de seguridade social é resultado, em parte, da luta da classe trabalhadora por direitos sociais, porém, permeado diretamente pelos interesses da classe dominante em manter seu poder hegemônico em tempos de crise do modo de produção. Faleiros (2000) corrobora esse entendimento ao afirmar que,

Em linhas gerais, a Constituição se coloca como liberal-democrática-universalista, expressando as contradições da sociedade brasileira e fazendo conviver as políticas estatais com as políticas de mercado nas áreas da saúde, da previdência e da assistência social. (FALEIROS, 2000, p.204)

Nesse sentido, os debates da Assembléia Nacional Constituinte foram caracterizados como amplos e antagônicos, à medida que a busca de transformação na estrutura social do país, pela classe trabalhadora, foi marcada pela onda neoliberal, que já ganhava proporções avassaladoras no resto do mundo. Segundo Pereira (1998), essa premissa influenciou um conceito cingido e acanhado de seguridade comparado ao proposto pelo Relatório Beveridge de 1942, pois enquanto este enfatizava um programa unificando seguro social, saúde, assistência, reabilitação, pensão às crianças, treinamento profissional e sustentação ao emprego, a seguridade brasileira restringia-se à Previdência Social, Saúde e Assistência Social (PEREIRA, 1998).

Assim, Marques, Batich e Mendes (2003) contribuem para o entendimento do assunto ao enfatizarem que:

O tratamento concedido ao campo da proteção social na Constituição de 1988 foi resultado da defesa realizada pelos setores progressistas que demandavam, na época, a construção de um sistema voltado a: ampliação da cobertura para segmentos até então desprotegidos; eliminação das diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos referentes aos tipos e valores de benefícios concedidos; implementação da gestão descentralizada nas políticas de saúde e assistência; participação dos

setores interessados no processo decisório e no controle da execução das políticas; definição de mecanismos de financiamento mais seguros e estáveis; e garantia de um volume suficiente de recursos para a implementação das políticas contempladas pela proteção social, entre outros objetivos. (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003, p. 111)

Dessa maneira, a Seguridade Social é juridicamente afirmada na CF88 com o seguinte texto:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.¹⁷ (BRASIL, 2005)

Na esteira dessa discussão cabe salientar que esses princípios tinham como fundamento suprir o caráter meritocrático que sustentavam as políticas de proteção social desde seu surgimento e juridicamente defender a ampliação desse sistema de proteção aos segmentos desamparados.

No que se refere ao financiamento da seguridade social, a recém Constituição estabeleceu uma estrutura de recursos provenientes das três esferas governamentais (federal, estadual e municipal), além das contribuições sociais de trabalhadores e empregadores. Assim sendo, o texto constitucional destaca que:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

- I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;¹⁸
- II - dos trabalhadores;¹⁹

17 Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº. 20, de 1995: "VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados".

18 Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº. 20, de 1995: "I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro".

19 Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº. 20, de 1995: "II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar²⁰. (BRASIL, 2005)

No entanto, mesmo com a consolidação jurídica do Estado Democrático de Direito, o modo de produção vigente determinou a sua efetivação nos anos seguintes, mantendo ainda um quadro evidente de desigualdades econômicas e sociais, ao mesmo tempo em que propõe mascaradamente o desmonte das políticas sociais firmadas na Carta Legislativa de 1988, com o discurso de melhorar as condições de vida da população.

Nessa perspectiva, Pereira (1998) destaca que cada área da seguridade social no Brasil funciona isoladamente principalmente pela divisão em políticas contributivas e políticas distributivas, ou seja, apesar da tentativa de criação de um orçamento único para a seguridade social as três áreas que compõem essa política, desdobraram-se em políticas específicas por meio de leis próprias que orientam sua estrutura²¹.

Interessa-nos, diante do exposto, compreender como os princípios norteadores da política de seguridade social, especialmente a perspectiva de universalidade, fundamentam a efetivação dessas políticas em um contexto de desmonte e restrição de direitos na realidade brasileira.

Assim sendo, Behring e Boschetti (2006) trazem considerações importantes ao afirmarem que,

O princípio da universalidade da cobertura proposto não tem a pretensão de garantir direitos iguais a todos os cidadãos, mas assegura a política de saúde como direito universal, estabelece a assistência como direito aos que dela necessitarem (embora o benefício do salário mínimo para idoso e pessoa com deficiência seja associado à incapacidade para o trabalho), mas mantém a previdência submetida à lógica do seguro, visto que o acesso aos direitos é derivado de uma contribuição direta anterior. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 157)

Do mesmo modo, os princípios de seletividade e distributividade, segundo as autoras, “apontam para a possibilidade de instituir benefícios orientados pela discriminação positiva” (BEHRING; BOSCHETTI, 2003, p. 157), o que manifesta, de

concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201”;

20 Incluído pela Emenda Constitucional nº. 42, de 19.12.2003.

21 As políticas integrantes do tripé da Seguridade Social foram tiveram leis orgânicas específicas, alguns anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988: Lei Orgânica da Saúde (1990), Lei Orgânica da Previdência Social (1991) e Lei Orgânica da Assistência Social (1993)

certo modo, um descompasso com o princípio da universalidade, ou seja, fragmenta a prestação do benefício pela lógica da necessidade imediata.

Ainda nesse escopo, as autoras fundamentam que os princípios da uniformidade e da equivalência garantem um regime único de previdência social que mantém os mesmos direitos aos trabalhadores rurais e urbanos. Ao mesmo tempo salientam que a irredutibilidade do valor dos benefícios determina que os mesmos não sejam inferiores ao valor do salário mínimo, garantindo assim um mínimo social.

E finalmente, ao tratarem sobre a diversidade das bases de financiamento e sobre o caráter democrático e descentralizado da administração dos benefícios, sinalizam a participação de trabalhadores, empresários e Estado na manutenção e na tomada de decisões acerca da política de seguridade social, garantindo um financiamento mais redistributivo e vinculado ao ente estatal (BEHRING; BOSCHETTI, 2003).

É nesse sentido que poderemos resgatar a discussão feita na primeira seção deste trabalho, ao tratarmos sobre o fundamento da categoria universalidade no Estado Moderno. É evidente que os traços de uma política ligada ao liberalismo manifestaram-se e continuam manifestando-se nos atuais moldes de proteção social e desse modo, influenciaram a construção dos princípios constitucionais da seguridade social.

Assim sendo, a universalidade se expressa na seguridade social como mecanismo que iguala os cidadãos às mesmas condições de concorrência e que preconiza apenas as garantias jurídicas de acesso aos benefícios, o que não garante a efetivação da proteção social a todo o conjunto da sociedade. Na política previdenciária, especificamente, esse fundamento fica mais evidente à medida que, em seu bojo contrapõe-se a lógica da contributividade direta com a perspectiva de universalidade.

No item seguinte, aprofundaremos a discussão acerca dessa premissa na política previdenciária para em seguida discutirmos as manifestações dessa relação universalidade X contributividade, nos dias de hoje.

3.5 A POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA E A SEGURIDADE SOCIAL: A CONTRADIÇÃO ENTRE CONTRIBUTIVIDADE X UNIVERSALIDADE

A política previdenciária, conforme já sinalizado, compõe juntamente com a assistência e a saúde, o tripé da seguridade social, desse modo é regida pelos mesmos princípios constitucionais.

Em razão da idéia de seguro, que fomenta a origem da política previdenciária, a mesma é organizada sob a forma de um regime de caráter contributivo, ou seja, os benefícios prestados estão condicionados à contribuição direta dos segurados²² ao longo de sua vida ativa. No entanto, quando esta política compõe um sistema de proteção social mais amplo, a prerrogativa referente a universalidade aparece incluindo a totalidade da sociedade – sem distinção de categorias sociais – em um sistema no qual todos têm o direito de proteger-se dos riscos sociais, mediante contribuição.

De acordo com lei 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, esta tem por finalidade e por princípios:

Art. 1º A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Art. 2º A Previdência Social rege-se pelos seguintes princípios e objetivos:

- I - universalidade de participação nos planos previdenciários;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios;
- IV - cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente;
- V - irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo;
- VI - valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo;
- VII - previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional;
- VIII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados. (ANFIP, 1998, p. 95-96)

22 Exceto os segurados especiais, que têm direito aos benefícios sem a contrapartida da contribuição. No entanto, os benefícios se restringem a aposentadoria por idade e no valor de um salário mínimo

Assim sendo, no texto constitucional destaca-se o princípio da “universalidade da cobertura e do atendimento” na política de seguridade social. Este princípio, no que tange à política previdenciária, considera que todos têm os mesmos direitos de contribuir ao sistema para terem acesso aos benefícios – a universalidade da cobertura – e da defesa contra todas as adversidades e fatos que resultem em dificuldades de reposição de renda para um indivíduo – universalidade do atendimento.

Essa perspectiva de universalidade, restrita à lógica de uma igualdade de oportunidades é o que nos leva a afirmar que a CF88 não inferiu um princípio de universalidade que levasse em conta as desigualdades econômicas determinadas pelo Estado Burguês e, portanto, não pode ser considerada uma universalidade concreta.

Nessa ótica, é evidente que este princípio permite que o Estado imponha a obrigatoriedade de adesão ao sistema. Segundo Cartaxo (2003)

A obrigatoriedade da contribuição aniquila, o princípio mínimo de solidariedade, assegurado pelo sistema de distribuição primária. Essa verdadeira clivagem expressa-se na restrição aos direitos sociais de proteção ao trabalho – árdua conquista dos trabalhadores, advinda da determinação de suas lutas. Restringe mais, pois, introduz mecanismos burocráticos, que modificam a atual estrutura de acesso e de concessão, provocando uma crise em relação aos direitos de proteção social ao trabalho[...] (CARTAXO, 2003, p.264)

Essa discussão fica mais evidente logo após a inauguração do sistema de seguridade social na CF88 com as contra-reformas empreendidas na política previdenciária. O processo de desmonte das políticas sociais, que abordaremos na seção seguinte, foi proposto visando a restrição da intervenção estatal, no qual buscou-se reduzir os direitos já conquistados pela classe trabalhadora e a não expansão de um sistema de proteção social.

4. NO CENTRO DO DESMONTE: A CATEGORIA UNIVERSALIDADE E AS CONTRA-REFORMAS DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA NOS ANOS 1990 E 2000

Na seção anterior discutimos a trajetória da política previdenciária desde sua origem até sua evolução, determinada pelas mudanças ocorridas no modo de produção capitalista. Nesse sentido, a conjuntura política e econômica é ponto primordial de análise das políticas sociais porque congrega os determinantes necessários para compreensão destas, em certo momento histórico.

A partir do exposto sobre a política previdenciária, poderemos construir uma análise das contra-reformas da política previdenciária empreendidas na década de 1990 e 2000, desvendando assim o processo de desmonte da seguridade social por intermédio do modelo neoliberal de Estado.

Essa premissa nos possibilita apreendermos a dinâmica do princípio da universalidade abstrata, consolidado com o Estado Democrático de Direito nas políticas de proteção social e, nos permite ainda, observar o afastamento cada vez maior da conquista de uma universalidade concreta, no modo de produção capitalista.

4.1. OS PRIMEIROS ANOS DE DESMONTE: A CONJUNTURA DOS ANOS 1990

Os anos 1990 caracterizam-se pelo avanço das forças neoliberais no Estado brasileiro e de um acelerado processo de desmonte das conquistas da CF88. Prova disso, foi a vitória de um candidato apoiado pelas forças conservadoras nas primeiras eleições diretas, após vinte anos de ditadura militar. Apesar do avanço dos movimentos sociais indicarem condições políticas para estruturação de um Estado democrático pós-ditadura, muitas tendências conservadoras se introduziram no contexto, orientadas pela política econômica internacional.

Antes mesmo da primeira eleição direta, o Brasil já havia se ajustado aos padrões de uma economia globalizada, a partir dos rumos estabelecidos pelos organismos estrangeiros, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. Estas instituições

formularam diretrizes para os países latino-americanos, a partir do Consenso de Washington, em 1989, orientando ações na área de reformas de estado, estabilização econômica e a retomada de investimentos estrangeiros, visando parâmetros equânimes de competitividade global (DUARTE, 2003). Assim, nos anos seguintes, não só o Brasil, mas também outros países da América Latina orientaram suas ações numa perspectiva de estabilização da economia e de restrição dos avanços obtidos no campo das políticas sociais.

Partindo dessa premissa e diante da crise econômica que assolava o país desde a década de 1980, o presidente Fernando Collor de Mello, em 1990, apresentou um pacote de medidas visando implantar reformas de caráter econômico e administrativo. Estas reformas buscavam o combate à inflação, a diminuição da intervenção do Estado e a internacionalização da economia (CARTAXO, 2003).

Entretanto, essas medidas não apresentaram resultados favoráveis no conjunto da sociedade, pois não refrearam o processo inflacionário no país. Por essa razão, diversos movimentos sociais, sindicatos e inclusive empresários, desencadearam greves e manifestações, de acordo com os interesses de cada classe (CARTAXO, 2003)

Assim, no governo Collor, que durou apenas dois anos, diversas tentativas de ajustes econômicos, planos e propostas de reformas de Estado foram implantadas. No entanto, não obtiveram sucesso considerando o contínuo aumento de preços, congelamento de salários e conseqüentemente, o descontentamento da população. Os negócios escusos de Collor, ligados principalmente à corrupção, mais tarde levariam milhares de jovens a criarem o movimento "Caras Pintadas" e pedirem seu impeachment.

Nesse contexto, a proposta de contra-reforma da política previdenciária já era pautada no Congresso Nacional por meio da revisão constitucional e por meio de uma comissão que objetivava realizar um estudo do sistema previdenciário. Esta comissão buscava analisar sua estrutura do sistema previdenciário, seu regime de custeio e identificando soluções para regular seu funcionamento (CARTAXO, 2003).

O Relatório Final da Comissão fundamentou a necessidade de Reforma da Previdência em razão de uma propalada *crise* desse sistema, considerada a maior historicamente, e especificada nos seguintes aspectos: gerencial – incompetência expressa numa desorganização propícia à “corrupção e ao clientelismo” (Câmara dos Deputados, Relatório Final, 1992, p.7); financeiro – traduzida numa baixa qualidade de proteção social, motivadora de contestações judiciais; político – compromisso de toda a sociedade em sua

reorganização; e ético – por contrariar os direitos de cidadania e a paz social num sistema considerado incompetente. (CARTAXO, 2003, p. 138, grifo da autora)

O governo de Itamar Franco, que sucedeu o governo Fernando Collor, controlou a inflação ao adotar uma nova moeda para o país, no ano de 1994. Segundo Costa (2006), “conseguiu o controle da inflação e iniciou um processo de crescimento econômico lento, porém contínuo” (COSTA, 2006, p.151). No que se refere à política externa, o governo acelerou as discussões acerca do Mercosul e garantiu, por meio da nova moeda uma taxa de crescimento positiva na economia. (COSTA, 2006).

É importante destacar que até o ano de 1993 (Governo Collor e Governo Itamar Franco), o Ministério da Fazenda havia sido ocupado por três ministros, sendo em maio deste mesmo ano, empossado no cargo o senador Fernando Henrique Cardoso. Implementado sob a coordenação de Fernando Henrique Cardoso, o Plano Real, em curto prazo, ocasionou a queda da inflação e o aumento do poder aquisitivo da população, o que fez com que o governo obtivesse expressiva popularidade.

Em Abril de 1993, cumprindo com o previsto na CF88, o governo realizou um plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo no Brasil. Essa discussão colocou em pauta a burocracia do Estado como esfera que dificultava a rapidez dos trâmites públicos. Simultaneamente, ocorreu uma flexibilização nítida do mercado de trabalho, com a justificativa de que o aumento das contribuições sociais, impostas pela Constituição, tornava onerosa a contratação formal do trabalhador.

Nesse debate, Costa (2006) analisa que,

A tese de um Estado menor, mais ágil e menos oneroso para o conjunto da sociedade, isto é, para o setor privado, colocava em questão a capacidade do Estado em ser um agente efetivo no quadro social do país. A tese de que o mercado é mais eficiente passou a dominar espaços importantes da opinião pública, evidenciados pela grande mídia. A questão da solidariedade como um apelo moral faz surgir iniciativas da sociedade civil de apoio para a população em situação de pobreza. A moralização da questão social despolitizou o debate sobre a economia, transformada em decisão técnica. (COSTA, 2006, p. 153)

Nessa conjuntura podemos compreender a eleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República em 1994. No item seguinte abordaremos brevemente os anos marcados pelo governo FHC, em seus dois mandatos, e a

consolidação de uma contra-reforma na política previdenciária que incrementou ainda mais a tentativa de desmonte das políticas sociais em meio ao neoliberalismo.

4.2. A CONTRA-REFORMA DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA NO GOVERNO DE FHC

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assume a presidência do Brasil, tendo como pano de fundo uma política econômica voltada à estabilização da moeda, por meio do Plano Real e a contenção de gastos públicos. Simultaneamente, a conjuntura determinava o desmonte das políticas sociais, este justificado pela redução ou eliminação do déficit público, haja vista o discurso conservador de que os direitos defendidos pela CF88 trouxeram fortes desequilíbrios à economia do país. Nesse sentido, a proposta de contra-reforma da política previdenciária, já assinalada nos governos anteriores, ganhou maior proporção nesse governo.

Vale destacar que os processos de contra-reformas tomaram grandes proporções em todo o continente latino americano, neste período, orientados pelas recomendações do Banco Mundial a partir do documento *Envejecimiento sin Crisis*. “Nele, a instituição defende que o Estado deve somente garantir modestos valores no campo da aposentadoria e que estes podem ser estendidos a todos ou focalizados nas pessoas de baixa renda, mediante teste de meios”. (MARQUES; MENDES, 2006, p. 66)

O governo FHC abarcou uma ampla empreitada em favor da sua contra-reforma enfatizando a inviabilidade financeira do sistema previdenciário e o custo dos privilégios de parte dos servidores públicos. Segundo Marques, Batich e Mendes (2003) os argumentos para apresentação de uma proposta de reforma na previdência congregaram a crescente crise fiscal do Estado, o aumento do desemprego e do trabalho informal, concomitante ao fraco desempenho da economia, ainda no início dos anos 1990. Nesse sentido, Duarte (2003) destaca que o principal argumento de FHC foi o desequilíbrio financeiro do sistema previdenciário:

Segundo o governo, as mudanças introduzidas na Constituição de 88 estavam tornando o sistema deficitário desde 1993, além de alegar que se persistisse a relação de contribuintes/benefícios pagos àquela época, em quinze anos (2010) o sistema não se auto-sustentaria. Ou seja, as

projeções realizadas pelo Instituto de Planejamento Econômico e Social – IPEA, do Ministério do Planejamento, indicavam que, em 2010, teríamos a contribuição de dois trabalhadores da ativa para efetuar o pagamento de uma aposentadoria, inviabilizando o sistema solidário de repartição simples executado pela Previdência Social Pública. (DUARTE, 2003, p. 131)

Nos anos 1990, segundo Marques, Batich e Mendes (2003), a conjuntura do país assinalava a necessidade da estabilização da moeda e da contenção de gastos públicos, orientadas pela política econômica internacional por meio dos organismos financeiros. Além disso, o aumento do desemprego, causado em parte pela inovação tecnológica, em parte pela crise iniciada na década de 1980, foi seguido de um crescente número de trabalhadores na informalidade, ocasionando a queda dos rendimentos do caixa da previdência pública ou até mesmo um desempenho irrisório frente às despesas. (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003)

Segundo os autores, outra justificativa para o desequilíbrio das contas previdenciárias consistia na mudança da estrutura demográfica do país, diante do aumento da expectativa de vida da população e a queda da taxa de crescimento. Observando tal modificação demográfica e levando em consideração um regime de repartição simples, no qual se firma a previdência social brasileira, alterou-se a “taxa de dependência da população aposentada em relação à população ativa” (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003, p. 115), ou seja, em pouco tempo, a política previdenciária pública estava propensa a necessidade de revisão.

Diante disso, o Governo encaminhou em março de 1995 a proposta de alteração do sistema previdenciário por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 33 – PEC/33, que previa mudanças no regime previdenciário do setor privado e público.

A PEC/33 depois de encaminhada ao Congresso Nacional foi discutida por dezesseis meses, sendo retirada da pauta somente em julho de 1996. De acordo com os autores, devido às repercussões negativas que suscitou em relação a alguns aspectos da proposta, sofreu reformulações e foi reapresentada em 1997. Somente em 15 de dezembro de 1998, foi aprovada por meio da Emenda Constitucional nº 20 (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003)

Em referência aos principais pontos aprovados pela EC nº 20/98, concluindo, em partes, a contra-reforma proposta por FHC, destacamos os apontados por Duarte (2003):

Exigência de critérios que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial na organização da Previdência Social Pública; fim da aposentadoria por tempo de serviço e *implementação da aposentadoria por tempo de contribuição* (35 anos de contribuição para os homens e 30 anos para as mulheres); fim da aposentadoria proporcional; fim da aposentadoria especial para professores universitários; abertura do mercado privado do seguro de acidente de trabalho; limite máximo de R\$1.200,00 para o valor dos benefícios do regime geral de Previdência, reajustados pelos mesmos índices aplicados aos benefícios; *exclusividade do uso das contribuições de trabalhadores e empregadores* sobre a folha de salários para o pagamento dos benefícios previdenciários e *vedação da utilização das contribuições sociais* sobre o lucro, o faturamento e a movimentação financeira para a Previdência Social; previsão de gestão quadripartite da Previdência Social, por meio da formação de conselhos, com a participação dos trabalhadores ativos e inativos, empresários e governo, *sem*, no entanto, *prever que esses conselhos seriam deliberativos*; restrição do salário-família e do auxílio-reclusão aos dependentes dos trabalhadores de baixa renda, identificados como aqueles que recebem menos do que R\$360,00 (este valor também não está vinculado ao salário mínimo e deve ser reajustado de acordo com os benefícios previdenciários); *alteração do cálculo dos benefícios*, retirando do texto constitucional a referência de que esse cálculo seja feito com base nas 36 últimas contribuições (DUARTE, 2003, p. 134) ²³.

Nesse sentido, a contra-reforma apresentada, ao mesmo tempo em que restringiu direitos sociais garantidos aos trabalhadores, alterou os mecanismos de proteção social, à medida que enfatizou a contributividade do sistema e incentivou o acesso aos serviços privados de proteção social.

Nos anos após a aprovação da contra-reforma, a situação financeira do sistema previdenciário ainda apresentava ressalvas, apesar das medidas impostas. Segundo Marques, Batich e Mendes (2003) persistiu um quadro de déficit nas contas da Previdência, tendo em vista que para essa análise o governo utilizava apenas a relação contribuição X benefícios, não considerando o orçamento conjunto com as outras políticas de Seguridade Social. Vale considerar que esta perspectiva foi desconstruída pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP, que não considera a existência de déficit na política previdenciária, mesmo atentando somente os recursos provenientes da relação contribuição X benefícios. Para esta instituição, os desajustes nas contas previdenciárias só ocorreram mediante o desvio de recursos da previdência social para outros fins. (CARTAXO, 2003)

Da mesma forma, a persistência das altas taxas de desemprego aumentou o número de trabalhadores sem vínculo com a previdência social, diminuindo o número de contribuições. Segundo os autores,

No curto prazo, portanto, a crise estrutural da previdência social poderia estar sendo resolvida se os trabalhadores em idade de trabalhar (maioria da população brasileira) estivessem em atividade, em empregos que garantissem todos os direitos trabalhistas, inclusive de contribuir para a previdência social. (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003, p. 120)

Entretanto, do nosso ponto de vista, essa discussão toma uma dimensão mais ampla levando em consideração as determinações do modo de produção nas relações sociais e na relação capital X trabalho. Não nos interessa debater essa premissa no presente trabalho, entretanto é primordial compreendermos os mecanismos que o capital estrutura, a fim de afastar cada vez mais a possibilidade de igualdade social.

Nesse sentido, Boito Jr. (2006) acrescenta que, no segundo mandato de FHC, a política econômica ingressou numa nova fase por meio da articulação da burguesia com o capital financeiro. Essa política se mantém ao longo do próximo governo e influencia inclusive a eleição de um presidente proveniente da classe trabalhadora. É nessa perspectiva que discorreremos acerca do Governo Lula e das medidas aplicadas na Previdência Social no início dos anos 2000.

4.3. O GOVERNO LULA E UMA NOVA CONTRA-REFORMA DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

Nas eleições de 2002, o Brasil vivenciava um processo diferente das eleições anteriores. A nova candidatura de Lula à presidência da República²⁴, ao mesmo tempo em que representou uma expectativa positiva aos trabalhadores do país, como nos anos anteriores, foi sutilmente moldada por acordos políticos para ser aceita pela burguesia. Pondera-se, nesse sentido, que a vitória de um presidente ex-sindicalista, proveniente da classe trabalhadora, para a presidência da República, em um contexto em que o neoliberalismo e os organismos internacionais tomam frente da política econômica, não seria possível sem o apoio da classe burguesa.

Dessa forma, as contribuições de Boito Jr. (2003) são de extrema relevância ao analisarmos a conjuntura em que este processo ocorreu. Segundo o autor, a busca de apoio nas elites, pelo partido dos trabalhadores, faz parte de um processo anterior ao pleito eleitoral que foi influenciado pelas mudanças ocorridas no terreno

24 Foi candidato no pleito eleitoral de 1989, 1994 e 1998

social e político, e no panorama político e ideológico do país nos últimos anos. “Nesse processo de mudança, parte das classes populares foi atraída ou neutralizada, por caminhos complexos e diferenciados pelo neoliberalismo” (BOITO JR, 2003, p. 12), ou seja, nos últimos anos, a política neoliberal não encontrou apoio apenas na burguesia, mas também nas classes médias e classes populares, o que possibilitou ao Governo Lula manter o modelo econômico neoliberal dos governos anteriores. Assim, o autor aponta as razões pelas quais as classes supracitadas apoiaram o continuísmo de uma política neoliberal por parte do governo.

As classes médias, atraídas pelo discurso neoliberal de crítica aos direitos sociais, identificaram na candidatura de Lula uma continuidade da política de FHC e firmaram bases de apoio ainda no período eleitoral.

Nas palavras do autor,

O neoliberalismo propõe uma espécie de cidadania dual e a alta classe média avalia que os seus interesses são bem mais atendidos por essa proposta que pela expansão – custosa e desnecessária para ela – dos serviços públicos e dos direitos sociais. A alta classe média tem razões econômicas para ver com bons olhos essa nova cidadania, que cria uma dualidade, em áreas como saúde, educação e previdência, entre, de um lado, um ramo público decadente, voltado para os trabalhadores de baixa renda, e, de outro lado, um ramo privado em expansão voltado para a burguesia e demais setores de alto rendimento. Essa cidadania dual reproduz a posição privilegiada ocupada pela alta classe média, assegurando-lhe, por exemplo, melhor formação escolar e uma espécie de reserva de mercado dos postos de trabalho mais bem remunerados (BOITO JR, 2003, p. 13).

Já o apoio das classes populares na continuidade de uma política nos moldes neoliberais ocorreu, segundo o autor, por mecanismos mais complexos, tendo em vista que essa adesão não foi prerrogativa para o atendimento dos interesses desta classe, pela política neoliberal. Essa premissa destaca-se, principalmente nos setores operários e nos setores mais pauperizados das classes populares.

Os primeiros são representados por uma parcela de trabalhadores sindicalizados que desfruta de melhores condições de trabalho e melhores remunerações do que a massa de trabalhadores. Essa parcela acredita participar do poder, por meio do governo de um ex-sindicalista, e não espera um rompimento com a política neoliberal, “mas um neoliberalismo com crescimento econômico e expansão do emprego” (BOITO JR, 2003, p. 16), dessa forma, aceitam propostas privatistas e que restringem direitos trabalhistas, na atual configuração do governo, dispensando assim a ação regulamentadora do Estado.

Os segundos são caracterizados pelo autor como setores pauperizados e desorganizados que servem de “classe-apoio” ao modelo neoliberal. Esse setor é instigado por uma “revolta popular legítima”, porém sem “direção política consciente”, o que facilita que a burguesia converta essa luta em favor da política neoliberal. (BOITO JR, 2003)

A revolta desse setor contra a desigualdade social foi convertida em apoio difuso da proposta neoliberal de implantação do Estado mínimo. No discurso neoliberal, o alvo da revolta é localizado apenas no Estado e na intervenção estatal na economia e o funcionalismo público é apresentado como o setor privilegiado por excelência, contra o qual deve ser mobilizada a insatisfação popular. O objetivo político real é, cortando direitos e reduzindo os serviços públicos, tocar adiante a política de ajuste fiscal [...] Perseguindo esses objetivos, o capital financeiro e seus representantes políticos apelam para os setores populares pauperizados e politicamente desorganizados, embrulhando a política de ajuste fiscal num discurso farsesco sobre a justiça social. (BOITO JR, 2003, p. 25)

O exposto nos permite compreender o processo de continuidade da política neoliberal no Governo Lula e de certo modo, compreender também em que contexto a contra-reforma da previdência social em 2003 teve respaldo de alguns setores da classe trabalhadora.

Assim, no início do governo Lula, em 2003, a proposta de Emenda Constitucional nº. 40-A/2003 foi encaminhada ao Congresso visando primordialmente a alteração no regime previdenciário do funcionalismo público, não modificado na contra-reforma da política previdenciária de FHC. Essa proposta caracterizava-se como mais uma medida reformista dos governos neoliberais, orientada pelo FMI e pelo Banco Mundial, evidenciando as tentativas de desmonte da seguridade social. Quanto a este processo de desmonte, Marques e Mendes (2004) sinalizam as medidas anteriores, desde a promulgação da Carta Cidadã:

Entre os principais destacam-se: a utilização de parte de seus recursos para fins alheios a seguridade social nos dois primeiros anos após a promulgação da Constituição; a especialização das contribuições de empregados e empregadores para a previdência social; a criação de mecanismos que permitiram o acesso da União aos recursos da seguridade social e, portanto, a institucionalização de seu uso indevido; as alterações nos critérios de acesso aos benefícios previdenciários, especialmente da aposentadoria; a inclusão, no plano da análise e da discussão pública, do regime de servidores, em claro rompimento ao artigo 194 da Constituição. (MARQUES; MENDES, 2004, p. 5)

De acordo com os autores, além do conteúdo da contra-reforma que se restringiu a alterar as condições de acesso e dos valores dos benefícios dos servidores públicos, cumprindo as determinações do Banco Mundial e do FMI, a

forma como foi discutida e encaminhada foi dotada de argumentações falaciosas, sem a participação efetiva de alguns setores do PT, e com uma rapidez que impossibilitou qualquer manifestação contrária por parte dos trabalhadores (MARQUES; MENDES, 2004). Na esteira dessa discussão, os autores trazem as principais argumentações do governo para aprovação da contra-reforma nas circunstâncias apresentadas acima.

Inicialmente, a crença da existência de um grande déficit na previdência social foi difundida, principalmente pela mídia, para a grande massa da população. No entanto, após várias discussões sobre a existência do déficit ou não, esse argumento não foi mais utilizado pelo governo nem nos discursos oficiais, nem mesmo na PEC 40-A de 2003. De acordo com Marques e Mendes (2004), as contribuições dos trabalhadores regulados pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS) realmente são inferiores às despesas. Isso ocorre porque parte dos benefícios são caracterizados como assistenciais e devem ser mantidos em conjunto com o Estado, tendo em vista que a arrecadação via contribuição é insuficiente, diante de um quadro de estagnação econômica e de desemprego. “É por isso que na discussão sobre a existência ou não de déficit, é preciso se considerar o conjunto da seguridade [...], que registrou um superávit de R\$32,96 bilhões em 2002”²⁵ (MARQUES; MENDES, 2004, p. 10).

Outra justificativa para a realização da contra-reforma foi o fato de que havia uma grande desigualdade entre às aposentadorias dos trabalhadores do setor público e dos trabalhadores do setor privado. Reproduziu-se, assim, a idéia de que os trabalhadores do serviço público ganhavam mais que os trabalhadores do setor privado e trabalhavam menos, lembrando a época em que o ex-presidente Fernando Collor classificava os servidores como “marajás”. Dessa maneira, o projeto de contra-reforma estabeleceu a adoção de um teto para a aposentadoria, tanto dos servidores como dos trabalhadores do setor privado no valor de R\$2.400,00. “Este teto tem o único propósito de abrir campo para o desenvolvimento dos fundos de pensão no país e não de limitar o provento máximo no setor público” (MARQUES; MENDES, 2004, p. 11), haja vista a expansão da previdência complementar nos últimos tempos.

25 “Para esse cálculo, são consideradas todas as receitas e despesas da previdência, da saúde e da assistência, não sendo incluído o PIS/Pasep e o FAT, pois o seguro-desemprego tem receita vinculada” (MARQUES; MENDES, 2004, p. 10)

A contribuição dos inativos também foi proposta pelo projeto, justificando-se pelo caráter solidário e contributivo do regime, conforme trecho extraído do site do Ministério da Previdência Social: “o governo defende a contribuição dos inativos porque entende ser esta uma questão de justiça social e de respeito ao caráter contributivo e solidário do sistema previdenciário dos servidores”²⁶.

Nessa conjuntura, a contra-reforma da política previdenciária foi aprovada em dezembro de 2003, por meio da Emenda Constitucional nº 41/03. Vale destacar que, paralela a PEC nº 40 – A/03 seguiu-se a discussão da PEC nº 77-A/03, conhecida como PEC Paralela, que foi criada para tramitar simultaneamente à contra-reforma da Previdência e acelerar o texto-base da proposta. A mesma alterou pontos polêmicos como as regras de transição para aposentadoria dos servidores, a contribuição de inativos, a paridade e o subteto dos servidores nos Estados, e foi promulgada apenas em 2005, por meio da Emenda Constitucional nº 47/05.

Diante do exposto, podemos afirmar que a contra-reforma apresentada afastou ainda mais a possibilidade de universalização, em essência, da previdência enfatizando o seu caráter contributivo. Do mesmo modo, apresentou-se como importante mecanismo para afirmação do mercado, à medida que regulamentou e incentivou a ampliação de planos privados de previdência complementar, que responsabilizam o trabalhador pela manutenção da sua renda quando ocorre a perda da capacidade laborativa.

4.3.1. A Previdência Social no segundo mandato do Governo Lula: o PAC e o Fórum Nacional da Previdência Social

O segundo mandato do Presidente Lula já iniciou com grandes discussões acerca do desenvolvimento do país com a elaboração do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento. Antes mesmo do seu lançamento, já era evidente o discurso, principalmente na mídia, de que a grande responsável pela ausência de crescimento do país era uma previdência deficitária e, de que a necessidade de uma nova contra-reforma era evidente.

26 Fonte: Ministério da Previdência Social - <http://www.previdenciasocial.gov.br/reforma/verdade.htm> - acesso em 06/08/2008.

Nessa perspectiva, o Programa destacou a implementação do regime de previdência complementar para o servidor público federal, dando seqüência à contra-reforma previdenciária iniciada com a Emenda Constitucional nº41/2003, visando a redução, em médio prazo, das despesas com as aposentadorias e pensões dos servidores públicos. O pacote de medidas anteviu ainda a criação do Fórum Nacional da Previdência Social, por meio do decreto Nº 6.019 - de 22 de janeiro de 2007, como uma medida fiscal de longo prazo, com a finalidade de,

[...] promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal, com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de previdência social e sua coordenação com as políticas de assistência social, além de subsidiar a elaboração de proposições legislativas e normas infra-legais pertinentes.²⁷

Contando com a participação de representantes dos trabalhadores, do governo e de entidades patronais, o FNPS, reuniu-se durante todo o ano de 2007 e discutiu temas relacionados à Previdência e o mercado de trabalho, benefícios por incapacidade, à transição demográfica, às pensões por morte, à questão de gênero, à gestão do sistema previdenciário e seu financiamento, à coordenação previdência-assistência social e à previdência rural. No que se refere aos temas: transição demográfica e financiamento, não houve consenso por parte dos componentes do FNPS.

É importante salientar que não é objetivo do nosso trabalho analisar os pontos discutidos nem mesmo afirmar que se trata de um novo processo de contra-reforma. Porém faz-se necessário apresentar esses dados para compreendermos o contexto no qual se insere a discussão da política previdenciária no segundo mandato do Governo Lula.

27 Fonte: MPS - http://www.previdenciasocial.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_forum.asp. Acesso em: 06/08/2008.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Trabalho de Conclusão de Curso objetivou analisar como se fundamenta o princípio da universalidade na política previdenciária brasileira desde a concepção de Seguridade Social – surgida com a Constituição Federal de 1988 – até as transformações empreendidas pelas contra-reformas da Previdência Social Brasileira nas décadas de 90 e 2000, a fim de compreender o caráter contraditório que perpassa esse princípio, ou seja, a relação entre a universalidade e a contributividade dessa política no modo de produção capitalista.

A opção pelo método dialético-materialista possibilitou-nos compreender o objeto estudado a partir de sua essência, considerando a análise da realidade social como uma totalidade complexa, determinada sob uma dimensão histórico-estrutural e não como um aglomerado de partes isoladas (MARX, 1983). Nesse sentido, foi indispensável inicialmente compreendermos algumas discussões sobre o surgimento do Estado Moderno, bem como suas determinações nas concepções de democracia e igualdade que fundamentam a categoria universalidade, para posteriormente analisarmos como esta se concretiza na política previdenciária brasileira, desde o surgimento da seguridade social.

Esse percurso teórico resultou na compreensão do Estado que se desenvolve historicamente e que, de certo modo, condicionou as formas de organização e a percepção do poder na sociedade. Com o avanço do modo de produção, o Estado torna-se importante aparelho de coerção de uma classe sobre a outra, respondendo aos interesses da classe burguesa em favor da manutenção do direito à propriedade privada.

Nesse escopo, o Estado burguês, com o intuito de legitimar-se e ao mesmo tempo garantir a expansão do capital, tornou possível uma democracia limitada, criando “uma relação inteiramente nova entre poder político e econômico que torna impossível que a dominação de classe se mantenha coexistindo com os direitos políticos universais” (WOOD, 2007, p. 382). Por esta razão, podemos afirmar que a democracia existente no Estado Burguês é parte fundamental e indissociável do modo de produção capitalista à medida que não questiona o estatuto da propriedade privada.

Assim sendo, a existência da democracia no capitalismo só é compatível com ordenamentos políticos democráticos restritos que impeçam a transformação da igualdade jurídica em igualdade concreta, ou seja, igualdade na distribuição da riqueza proveniente da produção e da participação sócio-política nas decisões coletivas.

Portanto, sendo inegável o caráter de classe que o Estado assume no modo de produção capitalista e, estando válido o estatuto da propriedade privada, cabe ressaltar a impossibilidade da participação popular no acesso a riqueza socialmente produzida. Nessa perspectiva, Marx (2007) situa a propriedade privada (fundamento do Estado burguês) como entrave para a realização de qualquer tipo de igualdade concreta, pois, enquanto a base da cidadania residir no homem burguês, proprietário de si e daquilo que adquiriu, a única forma de igualdade possível entre os homens será a igualdade formal-abstrata, um arranjo institucional necessário à manutenção da propriedade privada e, por conseguinte, das relações que estruturam a economia de mercado.

Em face disto, cabe ao Estado, realizar a supracitada igualdade, transformando todos os indivíduos em cidadãos juridicamente reconhecidos, ao mesmo tempo em que, na essência vai assegurar a conservação dos mecanismos que reproduzem as desigualdades sociais. Ou seja: “o que a burguesia faz mediante a cidadania formal-abstrata é apenas repor no plano jurídico o que ela mesma destruiu no plano econômico” (CHAUÍ, 2000, p. 268), do que significa presumir que dificilmente essa igualdade vai ser capaz de ultrapassar o domínio da mera formalidade, limitando-se somente à abstração.

Desse modo, trata-se de um Estado que se coloca entre os homens e a possibilidade efetiva de libertação humana, pois à medida que reconhece direitos na esfera juridico-política e eleva os homens a membros iguais e parceiros da nação no que tange à soberania popular, em verdade opera a desigualdade por meio da propriedade privada que submete os demais âmbitos da vida social a serviço do capital.

De acordo com Marx (2006b) longe de abolir as diferenças e desigualdades efetivas, o Estado só existe na medida em que as pressupõe e sua máscara civil e política é responsável por uma universalidade que não possui concretude, existindo apenas no plano abstrato, ou seja, “a declaração do direito à igualdade não faz

existirem os iguais, ao contrário, oculta as situações concretas assentadas na desigualdade entre as classes". (MARX, 2006b, p. 13 e ss)

Na esteira dessa discussão, podemos considerar então, que o princípio da universalidade, existente nas políticas de proteção social brasileira, não tem como finalidade garantir uma igualdade concreta na efetivação do direito, à medida que não considera as desigualdades econômicas como entrave para a concretização de tais direitos, ou seja, ao passo que apenas garante a igualdade de concorrência não preconiza a universalidade em sua essência, tampouco, busca a emancipação humana.

Portanto, a universalidade se expressa na seguridade social como mecanismo que iguala os cidadãos às mesmas condições de concorrência, o que não garante a efetivação da proteção social a todo o conjunto da sociedade. Esse fundamento fica mais evidente na política previdenciária, haja vista que, em seu limiar acrescenta-se a lógica da contributividade.

Nesse sentido, vale enfatizar que é tarefa do Estado Burguês não só garantir a reprodução e manutenção da força de trabalho, como também o de criar mecanismos que garantam o seu funcionamento em favor dos interesses do capital por meio dos sistemas de seguro e seguridade social.

É imprescindível destacarmos as duas premissas que fundamentam o surgimento das políticas de proteção social e concomitantemente da política previdenciária para entendermos essa prerrogativa. A previdência, ao surgir como seguro social garantiu a proteção do trabalhador, possibilitando a criação de uma poupança pública, ao mesmo tempo em que correspondeu aos interesses do modo de produção capitalista na manutenção da ordem social.

Com o intuito de legitimar a exploração e as desigualdades, pela via do Estado, a previdência social solidifica os mecanismos de coerção da classe trabalhadora, ao submeter à lógica da contributividade, um sistema que protege os trabalhadores contra as ingerências decorrentes da própria acumulação capitalista e da relação capital X trabalho.

Por outro lado, e sem perder de vista o horizonte histórico, há que se considerar que a previdência social representa o resultado da luta dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e pela própria "sobrevivência" diante da exploração ilimitada do modo de produção capitalista, e, por essa razão, representa

o fruto da organização da classe trabalhadora em prol da conquista da igualdade concreta.

Ao compor o tripé da seguridade social, juntamente com a assistência social e com a saúde, a política previdenciária se reafirma como direito social de proteção ao trabalhador e engendra o seu papel de mediadora no agravamento das condições de reprodução material de existência de grande parcela da população. Assiste-se nesse momento, a possibilidade de realizar efetivas transformações no conjunto da classe trabalhadora, visando garantir a democratização do acesso das massas à riqueza socialmente produzida.

Em contrapartida, as tentativas de desmonte do sistema de proteção social brasileiro, por meio das contra-reformas empreendidas na política previdenciária, afirmaram a sua perspectiva como um sistema de seguro, no qual se ampliam as responsabilidades do trabalhador em manter sua *poupança individual*, haja vista que as *benesses* do Estado têm trazido gastos exorbitantes. É evidente que essa lógica se manifesta a partir da aparência que a política previdenciária adquire mediante a noção de restrição da intervenção do Estado, proposta pelo neoliberalismo.

Pela lógica mercadológica do neoliberalismo, o fundamento da necessidade de implementar contra-reformas no âmbito da política previdenciária é parte de uma estratégia do capital que visa afastar possíveis perspectivas de universalização concreta dos direitos previdenciários, de modo que extrai da esfera coletiva o sujeito de direito e o responsabiliza como sujeito individual isto é, condiciona à lógica mercadológica dos direitos sociais e transfere unicamente aos indivíduos a responsabilidade por sua “sobrevivência”. Essa premissa impulsiona os fundos de previdência privada e a *financeirização* da proteção social.

Nesse sentido, a contributividade da política previdenciária reafirma a lógica de um princípio de universalidade que não preconiza a proteção concreta de todos os membros da sociedade e que limita o direito à condição dos sujeitos como trabalhadores assalariados, mantendo assim as condições essenciais para a perpetuação do modo de produção capitalista.

Dessa forma, é inegável a necessidade de pensar a política social para além desse horizonte, privilegiando seu potencial político-emancipatório e compreendendo sua processualidade histórica, inserida no âmbito da disputa pelo excedente econômico expropriado das massas (PAIVA, 2006).

Considerando a inserção do Serviço Social nesse terreno de contradições e conflitos de classe, reafirma-se a necessidade de atuação política da profissão, haja vista refutar a prática profissional que trata os fenômenos como resultado de acontecimentos isolados e desconectados da estrutura social concreta.

Essa prerrogativa atende a preocupação histórica de construir uma nova ordem societária, cuja concretização esteja relacionada à luta social, tendo suas bases firmadas nos interesses da classe trabalhadora, o que remete ao compromisso da profissão junto aos trabalhadores no processo de confrontação com o capital, que na atualidade se apresenta como constante em todas as esferas da vida social.

Nesse sentido, a intencionalidade no presente trabalho, não foi a de esgotar o debate acerca da temática “universalidade na política previdenciária”, mas delimitar introdutoriamente mecanismos de discussão sobre essa política na atualidade e diagnosticar o terreno no qual se firmam os entraves da luta profissional rumo uma nova ordem societária.

Por isso insistimos que “pensar no pacto social capaz de dar estabilidade para a sociedade exige rever a relação entre democracia e igualdade social” (COSTA, 2006, p. 153) que fundamentam a viabilização das políticas sociais, para que a universalidade deixe de ser mero adjetivo que adorna os direitos sociais no Brasil e se torne o substantivo capaz de impulsionar a luta da classe trabalhadora em prol de uma sociedade realmente igualitária e para todos.

REFERÊNCIAS

- ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FISCAIS DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. Centro de Estudos da Seguridade Social. **Legislação Previdenciária** – Leis nºs 8.212 (custeio) e 8.213 (benefícios) de 24 de julho de 1991. 2ª Ed. Brasília, 1998.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social. vol.2. São Paulo: Cortez, 2006.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- BOITO JR, Armando. A hegemonia neoliberal no Governo Lula. In: **Crítica Marxista**, nº 17. Campinas: Editora Revan, 2003.
- _____. As relações de classe na nova fase do neoliberalismo no Brasil. In: **Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/caeta/PIICdos.pdf>. Acesso em: 26/06/2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 35ª Ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005 (Coleção Saraiva de Legislação)
- BUSSINGER, Vanda Valadão. Fundamentos dos Direitos Humanos. **Serviço Social e Sociedade**, nº 53, Ano XVIII, março de 1997, pg 9 a 45.
- CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas, SP: Papirus, 1986
- CARTAXO, Ana Maria Baima. **A Reforma da Previdência Brasileira na década de 90**: um estudo de suas determinações sócio-históricas. [Tese de Doutorado em Serviço Social] PUC/SP, 2003, 344 pg.
- _____. Análise da política previdenciária brasileira na conjuntura nacional – da Velha República ao Estado autoritário. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 40, ano XIII. São Paulo: Cortez Editora, 1992.
- CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia: o Discurso Competente e Outras Falas**. 8ª Ed. São Paulo: Cortez: 2000
- COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e Política** – A dualidade de poderes e outros ensaios. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- DUARTE, Adriana. O processo de reforma da previdência social brasileira: um novo

padrão de regulação social do Estado? In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 73, ano XXIV. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Tradução Ciro Mioranza. São Paulo: Editora Escala, s/d.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. In: **Lua Nova**, nº 35, São Paulo: CEDEC, 1995.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista**. 8ª ed rev. São Paulo: Cortez, 2000.

FLEURY, Sônia. **Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel: As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. Tradução de Dario Canali. Porto Alegre: L&PM, 1985.

HOBBSBAWN, Eric. **As Origens da Revolução Industrial**. São Paulo: Global Editora, 1979.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 14ª Ed. São Paulo: Cortez; Lima: Celats, 2001.

LACERDA, Denise. **Cidadania, participação e exclusão: uma análise do grau de instrução no eleitorado brasileiro**. Itajaí: Editora da Univali, 2000.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LOCKE, John. **Carta acerca da tolerância; Segundo tratado sobre o governo; Ensaio acerca do entendimento humano**. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O Governo Lula e a contra-reforma previdenciária. In: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18, nº 3, 2004.

_____. O Social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. In: *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 1, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n1/a04v26n1.pdf>. Acesso em 07/08/2008.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquilas. Previdência Social Brasileira: um balanço da reforma. In: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 17, nº1, 2003.

MARX, Karl. A Questão Judaica. In: MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2006b. p. 13 e ss.

_____. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

_____.; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

_____. **A Ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. São Paulo: Boitempo, 2007.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão a liberdade. In: WEFFORT, Francisco (Org.) **Os clássicos da política 1**. São Paulo: Ática, 1996.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 3ª Ed ampliada. São Paulo: Cortez, 2001

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. **(Im) Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Associação Brasileira de Pós Graduação em Saúde Coletiva. Petrópolis (RJ): Vozes, 1985.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os Direitos Socioassistenciais: a universalização da Seguridade Social em debate. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 87. Ano XXVII, setembro de 2006.

PEREIRA, Potyara A. P. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 56, ano XIX. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco (Org.) **Os clássicos da política 1**. São Paulo: Ática, 1996.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

_____. **O Discurso sobre a Origem e o Fundamento da Desigualdade entre os Homens**. São Paulo: Editora Escala, s/d.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. 3ª Ed. Florianópolis: Editora da UFSC; São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, 1985. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1985000400002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 09/07/2008.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. O silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil. In: **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

VIEIRA, Evaldo. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº53, ano XVIII. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

_____. **Os Direitos e a Política Social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VIEIRA, Luiz Vicente. **A Democracia em Rosseau: a recusa dos pressupostos liberais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

WOOD, Ellen Meiksins. Estado, Democracia e Globalização. In: **A Teoria Marxista Hoje: problemas e perspectivas**. 1ª Ed. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2007.